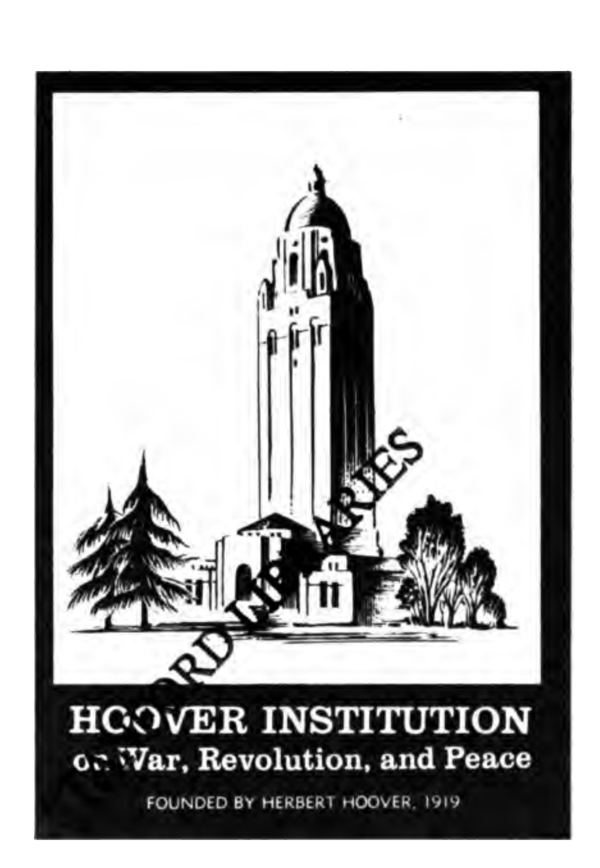



HOOVER INSTITUTION
on War, Revolution, and Peace
FOUNDED BY HERBERT HOOVER, 1919

FORMATION & CONSTITUTION

POLITIQUE

DE L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

FORMATION & CONSTITUTION

POLITIQUE

DE L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

par

GEORGES BLANCHARD

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE CHAMBÉRY

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1899

Meis et Amicis

BIBLIOGRAPHIE

ALEXIS. — Le Congo belge, histoire de sa fondation, sa géographie, d'après les documents officiels et les récits des explorateurs.

ARNAUD. — La Revision belge.

ARTHUR. — Le Congo (Société de Géographie de Lisbonne).

BANNING. — Le partage politique de l'Afrique, d'après les transactions internationales les plus récentes.
L'Afrique et la Conférence géographique de Bruxelles.

BÉHAGLE. — Projet de voyage commercial du Congo à la Méditerranée, par le Tchad et ses affluents.

BÉRAUD. — Les intérêts du commerce français au Congo belge, considérés dans leurs rapports avec la convention franco-congolaise de 1891.

BLAISE. — Le Congo, histoire, description, mœurs et coutumes.

BONFILS-FAUCHILLE. — Manuel de droit international public.

BURGGRAEVE. — L'Afrique centrale et le Congo indépendant belge.

DE BUSSCHERE. — Code des traités et arrangements internationaux intéressant la Belgique.

CALVO. — Traité de droit international théorique et pratique.

CHAVANNE. — Reisen ùnd Forschùngen in alten ùnd neuen Kongostaate.

DE CHAVANNES. — Mission de Brazza au Congo.

DELAVAUD. — Navigation et commerce sur les fleuves internationaux, spécialement sur le Danube et le Congo.

DROOGMANS. — Notice sur l'État indépendant du Congo.

DUTREUIL DU RHINS. — Le Congo français.

ENGELHART. — Origine des Actes de navigation du Niger et du Congo.

FAURE. — La Conférence africaine de Berlin.

FRANCHE. — Possessions françaises de l'Ouest-Africain.

GOCHET. — La barbarie africaine et l'action civilisatrice des missions au Congo.
Le Congo belge illustré ou l'État indépendant sous la souveraineté de Léopold II.

JEANNEST. — Quatre années au Congo.

JOORIS. — L'Acte général de la Conférence de Berlin.

Merlon. — Le Congo producteur.
Milovanowitch. — Les traités de garantie.
Moynier. — La fondation de l'État indépendant, au point de vue juridique.
La question du Congo devant l'Institut de Droit International.
Naviz. — Histoire populaire de l'État indépendant du Congo.
Oppelt. — Léopold II, roi des Belges, chef de l'État indépendant du Congo.
Patzig. — Die afrikanische Konferenz ùnd der Kongostaat.
Pradier-Fodéré. — Traité de droit international.
Rubbens. — Évolution religieuse au Congo.
Salomon. — L'occupation des territoires sans maitre.
Scott-Keltie. — Partition of Afrika.
Siddal-Reeves. — The international beginns of the free state.
Silva-White. — Le développement de l'Afrique (traduction).
Stanley. — Cinq années au Congo.
— The Congo and the founding of its free Stat.
Travers Twiss. — An international protectorat of the Congo River.
Sir Trawers-Twiss et le Congo. (Réponse à l'ouvrage précédent).
Vernes. — La France au Congo et Savorgnan de Brazza.
Villain. — La question du Congo et l'Association internationale africaine.
Ward. — Fünf Jahren ùnter den Stämmen des Kongostaates.
Wauthers. — Les Belges au Congo.
Wheaton. — Éléments de droit international.
Van den Heuvel. — Revision de la Constitution belge.
Weyl. — Le Congo devant l'Europe.
L'Association internationale africaine et le Comité d'études du Haut-Congo.
Les Belges dans l'Afrique centrale.
Conférences sur le Congo.
Le Congo. Article du *Courrier des États-Unis* et réponse d'un membre de l'Association internationale africaine.
Le Portugal et la France au Congo, par un ancien diplomate.
Le Congo illustré, voyages et travaux des Belges.

Livres jaunes sur les affaires du Congo (1895).
Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo.

Revues consultées

Publications françaises.

Annales de l'École libre des Sciences politiques. — **1888**. L'Afrique équatoriale. — **1889**. L'Europe, le Congo et la Conférence africaine de Berlin.

Annales de Géographie. — **1896**. Les traités de partage de 1894 dans l'Afrique centrale.

Archives diplomatiques. — **1885**. Travaux de la Conférence de Berlin. — **1887**. Constitution et organisation de l'État du Congo. — Règlements sur l'État du Congo. — **1888**. Congo. Lois diverses. — **1889**. Rapport au roi sur la suppression de la traite. — **1892**. Les Compagnies à charte anglaises de colonisation. — Traité d'amitié entre le Congo et les États-Unis. — **1894**. Interpellations en Belgique sur le traité anglo-congolais et en France sur la politique africaine. — Lettre de lord Kimberley à M Hardingue, expliquant la portée du traité anglo-congolais du 12 mai 1894. — France et Congo : Traité du 14 août 1894. — **1895**. État du Congo : Modifications à l'organisation administrative. — France : Livre jaune sur les affaires du Congo. — Belgique Demande du gouvernement aux Chambres d'approuver le traité de cession du 9 janvier 1895, entre la Belgique et l'État du Congo. — Belgique : Annexion du Congo. — État du Congo : Rapport au roi sur les mesures prises en exécution de l'Acte de Bruxelles du 24 décembre 1894. — Belgique : Interpellation relative au Congo, à la Chambre des Représentants, le 27 août 1895. — Congo : Le Code civil des personnes, du 4 mai 1895. — Notes diplomatiques entre l'Allemagne et le Congo. sur l'exécution de Stokes. — **1896**. Belgique et Compagnie du chemin de fer du Congo. — Convention du 29 mars 1896. — **1897**. Congo : Rapport au roi sur l'état du pays.

Bulletin du Comité de l'Afrique française. — **1891**, *avril.* État du Congo : budget de 1891. — Explorations. — La Compagnie de Katanga. — *Juillet.* La brochure du colonel Williams. — *Juillet.* Le Congrès de Bruxelles. — La situation au Congo. — *Septembre.* Les Arabes vers le Haut-Congo. — **1892.** *Janvier.* Les sources du Nil. — *Avril.* La lutte contre les Arabes. Joubert. — *Août.* Régime douanier du bassin occidental. — *Décembre.* Le chemin de fer. — **1893**. *Janvier.* L'arrangement entre le Gouvernement et les Compagnies. — Expéditions anti-esclavagistes. — *Février.* Expéditions. — Finances. — **1895**. *Février.* L'annexion à la Belgique. — *Mars.* Le droit de préférence de la France sur les territoires du Congo. — *Avril, juin, juillet.* L'annexion à la Belgique. — *Octobre.* Les Madhistes. — *Novembre.* Le Congo et la France. — *Décembre.* La situation dans le Lualaba. — **1896**. *Avril.* La Chambre belge et le chemin de fer du Congo. — *Juin* et *Juillet.* Le chemin de fer. — *Septembre.* Les Madhistes. — *Octobre.* Polémique anglo-congolaise. — Les derviches et l'alliance anglo-congolaise. — *Novembre.* Les Belges sur le Haut-Nil. — **1897**. *Janvier.* Le Code pénal, à propos de la protection des indigènes. — *Mars.* Le rapport au roi. — *Octobre.* Question du Haut-Nil : Congo. — **1898**. *Mars.* Chemin de fer du Congo.

Bulletin de la Société de Géographie commerciale de Paris. — **1887**. Cinq années sur le Congo.

Bulletin de la Société de Géographie de Toulouse. — **1883**. Le droit des gens dans l'Afrique équatoriale.

Cosmopolis. — **1896**. La civilisation en Afrique.

Le Correspondant. — **1890**. Léopold II et le Congo. — **1891**. La France, l'esclavage africain et le droit de visite. — **1892**. Les missions du Congo. — **1896**. Souvenirs de la côte d'Afrique, de M. de Mandat-Grancey.

L'Économiste français. — **1889**. L'État indépendant du Congo. — Procédés de colonisation. — **1897**. Le mouvement commercial du Congo en 1896.

Journal de Droit international privé. — **1894**. Arrêté sur l'immatriculation des non-indigènes. — **1896**. Congo et Espagne — Traité d'extradition.

Journal des Économistes. — **1889**. La question de l'esclavage africain et la Conférence de Bruxelles. — **1895**. Chronique : La campagne de l'Afrique centrale. — L'arrangement relatif au Congo. — **1898**. Le Congo belge.

Journal officiel de la République Française. (Comptes rendus des Chambres).

Mémorial diplomatique. — **1884** et **1885**. Sur le Congo. — **1888**. L'État du Congo et sa neutralité. — L'État du Congo. — Les missions religieuses au Congo. — La traite et l'État du Congo. — **1889**. La traite et l'État du Congo. — Au centre de l'Afrique. — Le chemin de fer du Congo. — L'État du Congo et la traite. — **1892**. Dans le Haut-Congo. — Le conflit franco-congolais. — **1894**. La Constitution belge revisée et la future colonie du Congo. — Le traité anglo-congolais. — Nil et Congo. — Le droit international africain. Maroc et Congo. — Diplomatie anglo-congolaise. — L'arrangement franco-congolais. — Le traité. — Loi du 21 décembre 1894, approuvant l'arrangement du 14 août 1894, entre la France et le Congo, pour la délimitation du Haut-Oubanghi. — **1895**. L'annexion du Congo à la Belgique. — Convention du 5 février 1895, portant règlement du droit de préférence de la France sur le territoire du Congo. — Discours de M. Hanotaux au Sénat, sur les affaires d'Afrique. La question de l'État du Congo. — **1896**. Convention entre la Belgique et la Compagnie du chemin de fer du Congo.

Le Monde économique. — **1894**. Le Congo belge. — **1895**. L'État libre du Congo. — L'État indépendant du Congo. — Le projet d'annexion du Congo par la Belgique. — La question du Congo. — La situation de l'État libre du Congo. — La question du Congo belg

Nouvelles géographiques. — **1894**. L'Oubanghi français et le Congo belge.

Nouvelle Revue. — **1889**. La Conférence anti-esclavagiste de l'Afrique. — Les eunuques. — **1894**. L'Égypte et le traité anglo-congolais.

La Politique coloniale. — **1894**. Les relations franco-belges au Congo.

Revue Bleue. — **1894**. La France et l'État du Congo. — L'État du Congo et la Belgique. — La neutralité belge et le Congo. — La fin du conflit anglo-congolais.

Revue de Droit International public. — **1894**. État du Congo et Grande-Bretagne. — Traité du 12 mai 1894. — Son examen. — Son importance au point de vue des questions africaines. — Objections de la France, l'Allemagne et la Turquie. — Les frontières du Congo. — Congo et France. — Traité du 14 août 1894. — Solution du conflit franco-congolais. — Rectification de frontières. — Renonciation aux avantages du traité anglo-congolais du 12 mai 1894. — **1895**. L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international. — Arrangement du 5 février 1895, touchant le droit de préférence réservé à la France par l'Association internationale du Congo.

Revue de Géographie. — **1894**. Le traité anglo-congolais, ses origines, ses conséquences au point de vue géographique. — L'accord franco-congolais. — Délimitation du Congo français et belge. — Recul de l'Angleterre. — Partage de la vallée du M'Bomou. — **1895**. L'État du Congo, ses difficultés actuelles; aperçu sur sa formation politique et territoriale.

Revue de Paris. — **1894**. Duc d'Uzès : Lettres du Congo. — **1896**. Le partage de l'Afrique.

Revue des Deux-Mondes. — **1898**. Le Congo français et l'État indépendant.

Revue française de l'Étranger et des Colonies. — **1890**. Le partage

de l'Afrique. — La Belgique et le Congo. — **1894**. L'accord anglo-congolais et les responsabilités. — La triple alliance africaine. — La Convention franco-congolaise du 14 août 1894. — **1895**. Congo : répression de la traite; campagnes de 1892-1894. — **1897**. L'État du Congo et son développement. — L'armée de l'État du Congo.

Revue d'histoire diplomatique. — **1890**. La Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles et le Congo. — **1894**. Documents : Conventions anglo-congolaise et franco-congolaise. — **1895**. Chronique : Livre bleu belge sur la cession du Congo à la Belgique. — Livre jaune français sur les affaires du Congo.

Revue diplomatique. — **1892**. Missions françaises au Congo. — Au Congo.

Revue scientifique. — **1894**. Le développement de l'Afrique. — **1895**. Les grandes Compagnies de colonisation.

La Vie politique à l'étranger. — **1889, 1890** et **1891**. Sur l'État du Congo.

Publications belges.

Moniteur officiel de la Belgique.

Revue de Belgique. — **1895**. La reprise du Congo. — La question du paupérisme et l'annexion du Congo.

Revue de Droit international et de législation comparée. — **1883**. La neutralité du Congo. — Le Gouvernement portugais et le droit international. — La libre navigation du Congo. — **1884**. La libre navigation du Congo (*suite*). — La doctrine de la reconnaissance, fondement du droit international. — **1885**. Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin. — **1886**. La Conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des États modernes. — Du principe de la neutralité dans son application aux fleuves internationaux et aux canaux modernes. — La neutralité de la Belgique. — **1888**. Incompétence des tribunaux nationaux à l'égard des

gouvernements étrangers et de la situation spéciale de l'État du Congo en Belgique. — **1889.** L'année 1888 au point de vue du Droit international. — **1891.** Quelques mots sur l'Acte général de Bruxelles et la répression de la traite. — **1893.** L'État indépendant du Congo et les indigènes.

Revue générale. — **1889.** Les origines de l'État indépendant du Congo. — **1894.** Le Congo. — L'État du Congo et la France. — **1895.** Le Congo devant le Parlement.

Publications hollandaises.

Revue coloniale Internationale. — **1886.** Un nouvel État dans l'Afrique centrale. Les journées du 12 au 25 septembre 1886 à Berlin et leur importance pour la science coloniale. — **1887.** Zür Bedeütüng der Wochenmarkten am Kongo.

Publications allemandes.

Bibliothèque universelle et Revue suisse. — **1887.** Les nouveaux pionniers de l'Afrique centrale. — **1889.** Six ans dans l'Afrique centrale. — **1895.** Dans l'Afrique centrale.

Publications suisses.

Preussische Jahrbücher. — **1887.** Der Congo und der Congostaat.

Zeitschrift für die gesammte Staats wissenschaft — **1887** et **1888.** Kolonial politischen Studien.

Internationale Revue über die gesammten Armeen ùnd Flotten. — **1896.** La politique coloniale belge.

Unsere Zeit. — **1888.** Ueber politische Verhältnisse in Inner-africa.

Nouveau Recueil des Traités. — **1893.** Congo : Convention du 25 mai 1891 avec le Portugal pour leurs frontières. — Traité de commerce, amitié et navigation entre les États-Unis et le Congo, du 24 janvier 1891. — Portugal et Congo. — Conven-

tion d'extradition du 27 avril 1888. — **1895**. Congo : Décret sur le régime des armes à feu poudre et munitions. — Décret sur les droits d'entrée et de sortie. — Congo français, portugais et indépendant : Accords sur le régime douanier dans le bassin conventionnel du Congo. — France, Belgique et Congo : documents diplomatiques. — Grande-Bretagne, Belgique et Congo : délimitation des sphères d'influence. — Déclaration supprimant l'article 3 de l'arrangement du 12 mai 1894. — **1896**. Allemagne, Autriche, etc..., Congo, États-Unis, etc... : Conférence pour la publication des traités. — Allemagne, Belgique, Congo, Grande-Bretagne : correspondance concernant le retrait de l'article 3 de l'arrangement du 12 mai 1894. — Congo et France. — Correspondance sur les affaires du Congo. — Arrangement sur la délimitation des territoires du Haut-Oubanghi. — Congo, Allemagne et Grande-Bretagne : correspondance sur les affaires du Congo (1894). — Congo et Sibérie : traité d'extradition (1894). — Congo et Belgique : traité de cession du Congo à la Belgique.

Staats archives. — Tome LIV, **1891**. Convention entre l'Allemagne et le Congo, pour l'extradition des malfaiteurs, du 25 juillet 1890. — Tome LVII, **1896**. Traités et négociations relatives à l'Afrique. (Le traité anglo-congolais du 12 mai 1894. — Négociations entre l'Allemagne, l'Angleterre et le Congo, pour l'article 3 de ce traité. — La France et l'État du Congo, 1884-1895).

INTRODUCTION

L'Etat indépendant du Congo a été l'une des plus originales créations provoquées par l'activité coloniale de l'Europe à la fin du XIXe siècle. A notre époque le besoin d'expéditions lointaines s'est réveillé chez les peuples civilisés avec une force rappelant par beaucoup de côtés le mouvement analogue qui se produisit au cours du XVe et du XVIe siècles. Comme à cette époque, il eut pour résultat le développement des colonies d'outre-mer, à un point tel qu'il fallut, en 1890, partager l'Afrique entre les divers rivaux ; mais, en même temps, il amena la fondation au centre de ce même continent d'un grand Etat libre de trente millions d'âmes et d'une superficie égalant presque la moitié de l'Europe. Créé dans des conditions aussi particulières, celui-ci ne pouvait avoir de grandes analogies avec les autres membres de la communauté internationale et par là même il devait présenter au droit des gens une foule de situations nouvelles du plus haut intérêt.

Sa formation, son développement, sa fin même, car ses jours sont comptés, n'ont en effet rien de commun avec la vie normale des autres pays. Reconnu comme puissance, avant même d'exister, il emprunte sa seule raison d'être à la décision des puissances qui l'ont créé. Grand Etat africain, il ne se compose à ses débuts que de tribus barbares, anthropophages même, sans lien aucun entre elles, et doit chercher à l'étranger tous les éléments constitutifs de

son gouvernement. Ses habitants s'initient péniblement aux premiers rudiments de la civilisation et cependant il prend part à tous les grands congrès où se réunissent les nations les plus policées; il est membre de l'Union postale, adhère aux statuts de la Société de la Croix Rouge, fait partie de l'Union pour la publication des traités internationaux et des tarifs douaniers. Foyer de traite, il signe un des premiers les résolutions de la Conférence de Bruxelles destinées à abolir le trafic humain. Enfin, après avoir vécu ainsi pendant quelques années comme puissance souveraine, il va disparaître, devenir une simple colonie européenne, sans même que ses sujets se doutent de cette transformation.

En lui sont juxtaposés des éléments de la plus haute civilisation et de la barbarie la plus profonde ; tout dans cette nation semble contradictoire suivant que l'on en considère la tête, avec le roi Léopold et les membres de son gouvernement congolais, ou le corps, formé de nègres sauvages, qui ne savent même pas qu'ils composent un seul peuple.

Cependant, si l'on examine de plus près cette œuvre africaine, toutes ces bizarreries s'expliquent et l'on voit qu'elle est l'expression la plus exacte des deux mobiles qui en ce siècle ont dirigé l'Europe dans ses rapports avec le Continent Noir: d'une part le désir de régénérer la race nègre, de l'autre la nécessité pour elle de se créer des débouchés.

Depuis Wilberforce, qui fit décréter par l'Angleterre l'abolition de la traite, le nombre des penseurs généreux qui ont cherché à tirer les peuples sauvages de leur barbarie a été considérable. Peu à peu, ils ont amené les gouvernements civilisés, d'abord à interdire l'esclavage dans leurs possessions, puis à étudier les moyens d'arrêter

par la force le trafic humain; en même temps, ils s'efforçaient de faire pénétrer chez les indigènes les idées de justice et de morale, qui sont la base det oute civilisation. Tandis que les grands congrès, depuis ceux de Vienne et de Vérone jusqu'à ceux de Berlin et de Bruxelles, condamnaient ce fléau qui dépeuple l'Afrique et essayaient de l'enrayer en unissant les forces des divers pays, les missionnaires catholiques et protestants se donnaient la tâche difficile d'élever le niveau intellectuel des noirs en leur enseignant le Christianisme. Dans la seconde moitié de notre siècle, deux hommes se sont par des moyens différents placés à la tête de cette œuvre de régénération : ce sont le cardinal Lavigerie et le roi Léopold II. Le premier a donné un nouvel essor et un immense développement à l'action civilisatrice des missionnaires, en même temps qu'il cherchait à grouper les nations civilisées pour restreindre la traite par tous les moyens possibles. Le second a créé l'œuvre congolaise; après avoir essayé de divers moyens et voulu en vain coordonner les efforts de tous les peuples, il a dû se borner à réunir en un grand Etat les peuplades de l'Afrique équatoriale. Il les a dotées ainsi d'institutions politiques régulières et les a encadrées dans une administration européenne dont les fonctionnaires ont pour mission de former et d'éduquer les indigènes placés sous leurs ordres.

En second lieu, l'Europe dans sa politique africaine a été poussée par le besoin de se créer des colonies. A la production manufacturière de plus en plus considérable des nations qui la composent, il fallait à tout prix ouvrir des débouchés. La lutte économique entre les divers pays les a bientôt obligés à se couvrir par des tarifs protecteurs qui réservent le marché intérieur aux produits nationaux. Aussi a-t-on de toutes parts jeté les yeux sur l'Afri-

que; la civilisation, en tirant ses habitants de la barbarie, devait leur créer une foule de besoins nouveaux et l'Europe, en les satisfaisant, pourrait facilement écouler les objets fabriqués, dont elle ne trouve plus l'emploi sur le continent. De là vinrent les nombreuses expéditions coloniales qui eurent bientôt occupé tout le Continent Noir. Dans cette lutte, la Belgique ne resta pas inactive. Petit pays à production très développée, elle avait plus que toute autre nation besoin de débouchés; mais, obligée par sa neutralité à renoncer à toute conquête par les armes, elle chercha à atteindre indirectement le but qu'elle ne pouvait poursuivre ouvertement. Son roi prit pour cela la direction du mouvement africain, qui, tout en répondant à ses aspirations philanthropiques, pouvait un jour être utile à sa patrie. Une fois fondé, l'État Indépendant est devenu le débouché naturel des produits de la Belgique, puisque les deux pays ont le même souverain. L'œuvre a été complétée en plaçant l'armée et l'administration congolaises aux mains de sujets belges; enfin le terme de ce rapprochement progressif des deux pays sera la transformation de l'un en une colonie pure et simple de l'autre. Ce résultat sera le plus grand titre de gloire de Léopold II devant son peuple. Il a vu la nécessité pour celui-ci d'avoir des possessions lointaines, tout son règne a été employé à la réalisation de cette idée et aujourd'hui, malgré tous les obstacles, il est sur le point de réussir.

Il nous a paru d'autant plus intéressant de retracer la formation et le développement de l'Etat indépendant du Congo, que, comme nous venons de le dire, ses jours sont comptés. Avant que cette originale conception du droit des gens ne fasse place à une colonie n'offrant aucun intérêt particulier, nous avons essayé d'en fixer les grandes lignes.

Cette étude sera divisée en quatre parties :

La première sera consacrée à l'histoire de l'État libre et nous y verrons successivement ses antécédents et sa création par le Congrès de Berlin.

La seconde aura trait à sa théorie juridique ; nous y passerons en revue les différentes questions internationales qu'il soulève.

Dans la troisième nous étudierons les rouages constitutifs de son gouvernement, tels qu'ils existent aujourd'hui.

Enfin, en dernier lieu, nous examinerons l'avenir qui lui est réservé, c'est-à-dire sa prochaine transformation en colonie belge, ainsi que le droit éventuel que pourrait avoir la France à sa possession.



CHAPITRE PREMIER

FORMATION DE L'ÉTAT

SECTION I

Le Congo avant le Congrès de Berlin

I. — *La Conférence Géographique de Bruxelles.*

Pour trouver l'origine de l'Etat indépendant du Congo, il faut remonter à la Conférence géographique que réunit à Bruxelles, en septembre 1876, le roi des Belges Léopold II.

A cette époque, les nations européennes semblaient secouer l'indifférence dans laquelle elles vivaient au sujet du Continent Noir. Quatre cents ans après que Bartholome Diaz et Vasco de Gama eussent déterminé la conformation de l'Afrique, l'Europe ne la connaissait guère mieux qu'au temps de ces hardis explorateurs. Il ne faut pas en effet remonter à plus d'une cinquantaine d'années pour voir dans les cartes de ce continent la plus grande partie du pays placée sous la rubrique : région inexplorée. Les diverses puissances s'étaient bornées à occuper les côtes, et encore d'une façon incomplète. La France donnait tous ses efforts à la pacification de l'Algérie et cherchait d'autre part à organiser le Sénégal. L'Angleterre possédait le Cap

et quelques établissements en Guinée. Le Portugal enfin laissait à peu près livrées à elles-mêmes ses possessions du Mozambique, du Benguela et d'Angola, restes des superbes colonies dont l'avaient doté les découvertes de ses enfants. En un mot l'Europe se désintéressait de l'Afrique. Le centre, disait-on, était habité par des populations féroces, livrées au cannibalisme et l'accès de l'intérieur interdit par des montagnes inaccessibles, dont la plupart ont disparu dès qu'un explorateur voulut aller les reconnaître. On savait seulement que la traite y faisait d'affreux ravages. C'est en Afrique que les négriers allaient chercher leur bétail humain et l'on avait entouré les côtes de Guinée et de Zanzibar de croisières destinées à les arrêter.

Pendant ce temps, le reste du globe s'organisait sous l'impulsion des gouvernements intéressés. L'Asie septentrionale devenait une partie intégrante de l'Empire russe. Sous le sceptre des tzars, elle était explorée, divisée en circonscriptions administratives, préparée, en un mot, à l'exploitation des richesses qu'elle contient. Les Indes devenaient une colonie prospère; les Anglais profitaient de l'insurrection de 1857 pour achever la soumission des rajahs et ouvrir ainsi à leur industrie de nouveaux et immenses débouchés. L'Amérique du Sud, qui n'avait plus les entraves apportées à son développement par la domination espagnole, se peuplait d'immigrants et ceux-ci mettaient en valeur les ressources de son sol; au milieu des révolutions et des coups d'Etat, ses nombreuses républiques s'essayaient à la vie parlementaire.

En 1876 cependant, l'attention publique se tournait depuis quelques années vers les questions africaines. L'initiative privée, puisque les gouvernements restaient dans leur traditionnelle apathie, tâchait de nous tirer de notre ignorance au sujet du Continent Noir. C'étaient là du reste

des efforts isolés et désintéressés; ces hardis explorateurs rêvaient d'attacher leur nom à des découvertes qui leur vaudraient la célébrité. Ce qu'ils cherchaient, ce n'était pas la mise en valeur des richesses ou la civilisation des populations de ces contrées, mais la gloire d'avoir les premiers parcourus des régions jusqu'alors réputées inaccessibles. C'est ainsi que Barth, Mage et Nachtigal au Nord, — Schweinfurth, Baker, Gordon et Stanley à l'Est, — Tuckey, Du Chaillu, Güssfeld. Pagge, Marche, Savorgnan de Brazza à l'Ouest — enfin au sud Cameron et Livingstone (1) parcouraient l'Afrique en tout sens et, par leurs marches aventureuses autant que par leurs découvertes, acquéraient, la gloire qu'ils cherchaient. Parmi eux il faut cependant faire une place spéciale à Livingstone. Pasteur aux aspirations humanitaires, il voulut aller porter aux nègres barbares et idolâtres la religion et la civilisation chrétiennes et s'établit au milieu d'eux pour les évangéliser.

Ces explorations ouvrirent les yeux à l'Europe. Les hommes qui les avaient accomplies n'avaient songé qu'à la célébrité ; d'autres pensèrent aux immenses richesses inexploitées qui devaient se trouver dans ces régions nouvellement découvertes : au désintéressement glorieux succéda l'esprit de lucre. Mais d'autre part des esprits philanthropes pensèrent qu'il y avait là une tâche magnifique pour les nations civilisées. Des millions d'êtres vivaient dans ce continent, dégradés par la barbarie et ne servant qu'à fournir aux traitants leur bétail humain. Il s'agissait de les amener à la civilisation, de les tirer de l'abaissement où les avaient conduits des siècles d'ignorance et de régénérer une race qui semblait alors se rapprocher davantage de la brute que de l'homme civilisé.

(1) Banning, *l'Afrique et la Conférence géographique de Bruxelles.*

Au premier rang, parmi ces penseurs généreux se trouvait le roi des Belges, Léopold II, et il résolut aussitôt de mettre tout en œuvre pour arriver au but.

Il fallait d'abord réunir en un faisceau toutes les bonnes volontés disséminées, substituer la convergence des efforts à leur émiettement stérile ; pour cela il convoqua la Conférence de Bruxelles.

Ce ne fut point une assemblée de plénipotentiaires délégués par les puissances, mais une réunion de particuliers qui n'étaient pourvus d'aucun mandat public. Le but de la Conférence était du reste purement privé. Il ne s'agissait pas de partager l'Afrique, mais d'étudier les moyens de la civiliser par le concours des bonnes volontés individuelles. En réalité tous les grands explorateurs, tous ceux qui avaient de la question africaine une connaissance approfondie se donnèrent rendez-vous à Bruxelles. Les six grandes nations s'y trouvèrent représentées et chacune d'elles y apporta, bien que par l'organe de particuliers, ses idées et ses connaissances en matière de colonisation.

Le roi des Belges présidait et, dans son discours d'ouverture, il expliqua la noble pensée qui l'avait porté à réunir les hommes éminents qui l'entouraient. Il s'agissait, ce sont les propres paroles de la harangue royale, « de planter définitivement l'étendard de la civilisation sur le sol de l'Afrique centrale (1). »

Pour cela deux systèmes étaient possibles. On pouvait « organiser sur un plan international commun » l'exploration du centre du continent, qui jusqu'alors n'avait pas été parcouru. Cette région inconnue, aux termes de la Déclaration de la Conférence au sujet des stations, était limitée au nord par le Soudan et l'Egypte, au sud par le

(1) Rapporté dans Banning, *l'Afrique et la Conférence géographique de Bruxelles*, p. 186.

Zambèze. D'autre part de nouveaux voyages entrepris dans les régions, dont les grands traits avaient déjà été esquissés par les explorations précédentes, permettraient de mettre en relief leur constitution économique, les ressources qu'elles offriraient à l'Européen, et les difficultés que celui-ci y rencontrerait soit de la part du climat, soit de celle des indigènes. C'était ouvrir la voie aux commerçants qui y trouveraient leur profit et aux missions qui évangéliseraient les nègres. Les Anglais, comme le fit observer M. Rohlfs, avaient déjà essayé ce système en organisant un certain nombre de comptoirs et de stations religieuses.

Un autre système consistait à créer en Afrique des stations permanentes, foyers de civilisation qui répandraient autour d'eux une influence bienfaisante et moralisatrice. La Conférence voulut réunir ces deux systèmes. Elle proclama d'abord la nécessité d'organiser d'un commun accord l'exploration des régions encore inconnues; puis elle s'attacha à la création des stations qui devint ainsi la partie capitale de son œuvre.

Ces stations, d'après son projet, devaient être à la fois hospitalières, scientifiques et civilisatrices :

1° *Hospitalières.* — Installées d'abord sur le littoral et sur un point ou deux de l'intérieur, elles s'avanceront peu à peu vers le centre, en s'appuyant les unes sur les autres.

Les premières stations établies chercheront à assurer leurs communications avec la côte, puis entre elles, si c'est possible. Dans ces postes, les explorateurs seront « les hôtes de l'Europe ». Ils pourront s'y reposer à leur aise et ravitailler leurs expéditions avant de reprendre la marche vers le centre. A cet effet, chaque station aura à sa disposition des provisions, des armes, des instruments de toute espèce, qu'elle livrera, au prix de revient, aux explorateurs. Ces stations, une fois leurs communications avec la côte soli-

dement établies, deviendront une base d'opération pour les futurs voyages, diminuant ainsi les chances malheureuses de ces expéditions.

2° *Scientifiques.* — A la tête de chacun de ces postes sera mis un homme intelligent et doué de connaissances variées, car ce seront des centres d'observation. Des études et des recherches de toute nature seront faites sur la région où la station sera établie. Le climat, les productions du pays, les populations avoisinantes seront autant de sujets pour les remarques du chef de poste. Des rapports seront dressés par lui sur ces divers points et mis à la disposition des Européens qui voudraient parcourir la région. Le rayon d'action de chaque poste sera forcément très restreint, mais au moins dans son périmètre rien ne devra échapper à ses investigations.

3° *Civilisatrices.* — Enfin, et c'est là le but principal des stations, leurs habitants devront s'efforcer de faire peu à peu pénétrer chez les nègres les principes de la civilisation. Petit à petit, ils éduqueront les sauvages au milieu desquels ils seront placés et leur apprendront les rudiments de diverses industries peu compliquées et en rapport avec les ressources que la nature leur met sous la main. Du reste par l'ascendant seul qu'a tout civilisé sur un barbare, le chef de poste jouira bientôt d'une grande autorité sur les indigènes. Il pourra ainsi devenir un arbitre pour les différends qui s'élèvent entre eux et prévenir les luttes si fréquentes entre les divers villages, faute d'avoir une autorité supérieure pour trancher le litige.

Ces stations seront, autant que possible, échelonnées sur les parcours ordinairement suivis par les traitants. Elles les combattront, car en s'appuyant les unes sur les autres elles auront une force réelle. D'autre part, elles posséderont des armes à feu, seule supériorité du négrier sur sa victime.

Elles en distribueront aux indigènes, ce qui leur permettra de résister aux marchands d'esclaves. C'est là un point sur lequel est revenue la Conférence anti-esclavagiste réunie à Bruxelles en 1890. Elle restreint aux fusils à silex non rayés les armes que l'on peut remettre aux indigènes. Néanmoins beaucoup d'esprits compétents pensent encore aujourd'hui que le vrai moyen d'arrêter la traite est d'armer les nègres. Les capitaines Joubert et Jacques, qui opèrent près du lac Tanganika, pour le compte de la Société anti-esclavagiste, ont mis ces principes en pratique. Ils ont établi un camp où un certain nombre de jeunes gens fournis par les tribus voisines viennent passer trois mois. On leur apprend le maniement des armes et, une fois rentrés dans leurs villages, ils peuvent opposer aux traitants une résistance efficace.

Ces stations créées à la suite de la Conférence de Bruxelles sont avant tout pacifiques. Elles ne s'entourent d'aucun appareil militaire. Elles possèdent, bien entendu, les armes nécessaires à leur défense, mais n'ont pas pour but d'imposer par la force leur domination sur les populations environnanes. C'est uniquement par leur ascendant qu'elles arrivent à conquérir sur celles-ci une autorité toute morale.

Ce ne seront pas non plus des centres religieux ; la Conférence reconnait toute l'importance des missions pour civiliser les nègres. Elle déclare que l'Evangile, qui a tiré de la barbarie les peuples d'Occident, aura le même effet sur les sauvages de l'Afrique. Les essais déjà tentés le prouvent. Mais, si les stations s'étaient transformées en centres religieux, c'en était fait de l'entente des grandes nations pour cette conquête pacifique du Continent Noir. Aucune d'elles n'eût voulu admettre des missions n'appartenant pas à la religion professée par ses nationaux. Aussi les postes créés, devant être internationaux, n'appartiendront à au-

cune confession religieuse déterminée. Mais, pour ne pas négliger d'aussi puissants agents de civilisation, ils devront protéger et favoriser toutes les missions qui s'établiront autour d'eux, à quelque religion chrétienne qu'elles appartiennent.

D'un autre côté, il faut remarquer que ces stations ne sont pas des comptoirs. Elles sont établies dans un esprit désintéressé et non dans un but commercial. Les relations que leurs habitants ont avec les indigènes ne doivent point être pour eux une source de bénéfices. Mais, d'autre part, le commerce faisant lui aussi pénétrer la civilisation parmi les indigènes en les mettant en rapport avec les civilisés, les postes favoriseront autour d'eux l'établissement de marchés et surtout de comptoirs dans lesquels des Européens ou au moins des demi-civilisés viendraient s'établir à poste fixe.

Tel était le programme élaboré par la Conférence de Bruxelles. Il s'agit ensuite de passer de la théorie à la pratique et, après avoir réglé la marche à suivre dans cette œuvre civilisatrice, d'en faire l'application.

A cette effet, on indiqua tout d'abord les endroits où seraient situés les premiers postes à établir. Deux projets pour cela furent présentés : l'un par le général sir Rawlinson, l'autre par M. de Semenow. Le premier proposait d'établir une ligne continue de postes au sud de l'Equateur, de l'est à l'ouest de l'Afrique, avec trois tronçons s'en détachant, l'un pour aller à l'embouchure du Congo, l'autre aux sources du Nil, le dernier enfin au Zambèze à travers la région des grands lacs.

Le plan de M. de Semenow était beaucoup moins grandiose. Il consistait à organiser l'exploration du centre de l'Afrique, en s'appuyant sur un certain nombre de stations établies à la côte. Il était plus en rapport avec les ressour-

ces dont on pouvait disposer et ce fut lui qui prévalut, après quelques modifications.

On résolut d'établir, pour commencer, cinq postes : deux sur la côte, l'un sur l'Atlantique, à Saint-Paul de Loanda, dans les possessions portugaises, l'autre, sur l'Océan Indien à Bagamoyo, dans le sultanat de Zanzibar et trois dans l'intérieur : l'un à Udjiji sur le Tanganika, l'autre à Nyangwi dans le Lualaba, l'autre enfin dans les Etats du roi Muata-Yamvo, dans un lieu à déterminer ultérieurement.

Restait à assurer dans l'avenir la continuation de l'œuvre entreprise par la Conférence. Pour que son programme humanitaire ne devînt pas, comme tant d'autres, un vœu stérile, oublié au bout de peu d'années, il fallait créer un organe d'une durée indéfinie, destiné à appliquer les principes que l'on venait de proclamer. Il était nécessaire, pour que ses efforts ne soient point inutiles, qu'au jour de sa dislocation, elle fût remplacée par un corps régulier, continuant son œuvre d'une façon permanente.

C'est là ce qu'espéra la Conférence en fondant « L'Association internationale africaine, pour réprimer la traite et ouvrir l'Afrique centrale ». Mais si l'organisation primitive dura peu, l'idée devait être féconde et, après des transformations que nous allons retracer, elle devait aboutir à la création d'un grand Etat au sein du Continent Noir, l'Etat indépendant du Congo.

II. — *L'Association Internationale Africaine, le Comité d'Etudes du Haut-Congo et l'Association Internationale du Congo*

Avant de se séparer la Conférence de Bruxelles vota les statuts de l'Association qui allait lui succéder. Celle-ci comprenait trois rouages, une Commission internationale,

un Comité exécutif et un nombre indéfini de comités nationaux.

La Commission internationale était l'autorité suprême de l'Association : c'était en quelque sorte son Parlement. Composée des présidents de toutes les sociétés de géographie représentées à la Conférence de Bruxelles ou adhérant à son programme et de deux membres délégués par chacun des comités nationaux, elle a la haute direction de l'œuvre civilisatrice et décide de tout ce qui touche à la constitution même de l'Association. Son président, qu'elle choisit, a, entre autres prérogatives, celle de nommer des membres effectifs et des membres d'honneur, en dehors des prévisions des statuts. Cette disposition a pour but de lui permettre de proportionner le nombre des délégués de chaque pays à l'aide que ce dernier a apportée au développement de l'œuvre. Le premier président fut le roi des Belges.

A côté de la Commission internationale se trouve le Comité exécutif. C'est le rouage permanent. Comme une réunion générale de la première ne se produit forcément qu'à d'assez longs intervalles, le Comité doit, entre les sessions, assurer la marche de l'Association. C'est lui qui prend provisoirement les décisions, sauf à en référer, si elles sont graves, à la Commission internationale dans sa prochaine réunion. Il est composé du président de cette dernière assisté de trois ou quatre membres nommés pour la première fois par la Conférence et dans la suite par la Commission internationale. De plus un secrétaire général et un trésorier lui sont adjoints par le président ; par le fait même de sa nomination, le secrétaire général fait partie de la Commission internationale. Le Comité exécutif est chargé de gérer les fonds fournis à l'Association par les comités nationaux. Ses membres sont toujours

à la disposition du président, qui peut les reunir à chaque instant. Ce furent au début sir Bartle Frere, le docteur Nachtigal et M. de Quatrefages.

Enfin le troisième élément de l'Association est formé par les comités nationaux. Ils se constitueront dans chaque pays sous la forme qui semblera s'adapter le mieux à l'esprit national; aucun règlement uniforme n'est imposé. Ils sont la base sur laquelle s'appuie toute l'œuvre, car ces comités sont chargés de la vulgariser et de la rendre populaire dans les masses. Pour cela ils se serviront de tous les moyens : par des conférences, par des publications, ils intéresseront la nation au sort de l'Afrique ; ils feront connaître ses ressources et ses besoins. Ils tiendront le pays au courant des explorations nouvelles et des découvertes qui en ont été le résultat. Enfin ils provoqueront par tous ces procédés un courant de sympathie pour l'œuvre, dont un des effets sera le versement de deniers destinés à seconder les opérations de l'Association. Pour cela des souscriptions publiques seront ouvertes partout et les sommes par elles produites seront versées entre les mains du Comité exécutif.

Ces comités se formèrent aussitôt dans la plupart des pays.

Il nous suffira de citer le Comité belge sous la direction du comte de Flandre qui réunit dans la première année 410.000 fr. Le Comité allemand se fonda sous la présidence du prince Henri VII de Reuss, avec une dotation de 25.000 marks de l'empereur d'Allemagne; le Comité autrichien sous l'archiduc Rodolphe; le Comité espagnol sous le roi d'Espagne; le Comité français sous M. de Lesseps; le Comité néerlandais sous le prince Henri des Pays-Bas, etc., etc. (1).

La Commission internationale fut réunie pour la pre-

(1) Banning, *L'Afrique et la Conférence de Bruxelles.*

mière fois à Bruxelles dans le palais du roi les 20 et 21 juin 1877 (1). Elle a déterminé la composition et la mission des stations. Comme drapeau, on adopta le drapeau bleu avec une étoile d'or au centre; on avait proposé un étendard portant le Sphinx, emblême de la mystérieuse Afrique. La Commission s'est aussi attachée à déterminer d'une façon précise les devoirs des stations. Chacune d'elles devra faire des observations météorologiques et astronomiques, dresser la carte des environs, faire des collections de géologie, de botanique, de zoologie, rédiger la grammaire et le vocabulaire des indigènes. Dans chaque poste sera tenu un journal où l'on consignera les récits des voyageurs. Les habitants entretiendront soigneusement les communications avec la côte et se chargeront d'y faire parvenir la correspondance des explorateurs. Enfin la Commission internationale a indiqué comme un des « buts ultérieurs » à poursuivre la répression de la traite. On s'est en effet bientôt aperçu qu'il ne suffirait point de placer des stations pacifiques sur les routes de traite pour arrêter les négriers ; c'est par la force qu'il faut les combattre.

Les devoirs multiples assignés aux chefs de poste devaient rendre leur recrutement difficile. Toutefois il ne pouvait être de meilleure formation pour eux que celle résultant de l'habitude des explorations. Aussi la Commission a-t-elle décidé une grande expédition sur les bords du Tanganika pour y fonder les stations prévues à la Conférence de Bruxelles ; ce sera là une excellente école pour les futurs chefs de poste. Avant de se séparer la Commission internationale a réélu le roi des Belges président de l'Association pour une nouvelle période d'une année.

(1) 10 nations y étaient représentées par 25 délégués. Toutefois l'Angleterre, la Russie et le Portugal n'y ont pas pris part.

Aussitôt l'Association africaine fondée et entrée ainsi dans sa période de fonctionnement, on voulut lui chercher des précédents. Pour lui trouver des parrains, on n'eut qu'à remonter au Moyen-Age. Qu'était-ce donc que l'Ordre teutonique, qui après la quatrième croisade s'établit à Kulm pour évangéliser les Prussiens idolâtres, sinon une institution semblable à l'Association internationale? Il s'unit bientôt aux Chevaliers Porte-Glaives et étendit sa domination sur la Prusse. Lui aussi avait pour but de faire pénétrer la civilisation chez des Barbares. On pourrait aussi citer les chevaliers de Saint-Jean de Jérusalem qui, établis à Rhodes, puis à Malte, civilisaient les populations au milieu desquelles ils vivaient, tout en défendant l'Occident contre les Infidèles. Aujourd'hui, ces mêmes nations qu'ils ont aidées à sortir de la barbarie, cherchent à rendre aux sauvages du Continent Noir un service analogue.

Si nous revenons maintenant à l'histoire de l'Association africaine, nous pouvons constater qu'au bout de quelques années, elle n'existe, pour ainsi dire, plus que de nom. Cette idée de la civilisation de l'Afrique, qu'elle a eu la gloire de mettre en avant, a germé et se développe, mais par d'autres moyens que ceux qu'elle avait prévus. Cette organisation vraiment internationale qu'elle avait élaborée est devenue lettre morte et a cédé la place à des institutions purement nationales. La réunion à Bruxelles de la Commission internationale devait, en effet, être seule de son espèce : jamais depuis lors, ni elle, ni le Comité exécutif, ne furent réunis. C'est que le rouage qui se trouvait à la base de toute cette organisation, les comités nationaux, ne fonctionne plus. La question pécuniaire en fut la cause. Bientôt, en effet, ces comités ne purent plus réunir par les souscriptions

qu'ils avaient ouvertes que des sommes insignifiantes : force leur fut donc de s'adresser à l'État. C'est ainsi que le Parlement français vota 100,000 francs pour le Comité de son pays et que le Gouvernement impérial donna 125,000 francs à la Société africaine allemande. Ces fonds servirent à commanditer des expéditions faites, l'une au nom de la France par le capitaine Bloyet, l'autre au nom de l'Allemagne par le capitaine von Schœler.

Mais, bien que l'Association africaine eût contribué, pour une faible part, à ces explorations, elles perdirent tout caractère international. Les stations fondées furent françaises d'une part, allemandes de l'autre et le pavillon national y remplaça le drapeau bleu à étoile d'or de l'Association. Dès lors l'action de celle-ci fut limitée à la direction de son Comité belge : les deux se confondirent, ils eurent les mêmes chefs, le même budget. Ce Comité, dont la caisse était surtout alimentée par la générosité du roi des Belges, continua à envoyer des expéditions, telles que celles du capitaine Crespel et du capitaine Cambier. Seul, il conserva le drapeau de l'Association et poursuivit cette conquête pacifique dans un but purement désintéressé, gardant le caractère international, bien qu'en fait la plupart de ses agents fussent belges.

C'est ainsi que, suivant en tout les principes émis à Bruxelles, le capitaine Cambier fonda sur les bords du lac Tanganika la station modèle de Karéma. Ce poste, qui fut bientôt florissant, s'attacha à faire pénétrer chez les noirs les éléments de la civilisation. Il améliora leur situation matérielle et, comme la présence des blancs leur assurait la sécurité, on vit bientôt leur village s'augmenter considérablement. D'autre part l'ascendant naturel du civilisé sur le sauvage se fit sentir et adoucit les rapports des indigènes entre eux. Les conflits dans les

environs devinrent de plus en plus rares, les naturels préférant soumettre leurs différends à l'arbitrage des blancs. Enfin la station, ne se réclamant de la souveraineté d'aucun pays fut un point d'appui pour tous les voyageurs et missionnaires passant dans cette région, quelle que fût leur nationalité.

L'Association africaine avait, à sa réunion de 1877, prévu l'éventualité d'une expédition partant des bouches du Congo pour se diriger vers le Tanganika et donner la main aux essais de pénétration qu'elle faisait du côté de l'Océan Indien. Elle allait être remplacée dans cette tâche par un nouvel organe d'exploration, qui devait, pendant quelques années, attirer l'attention du monde civilisé : nous voulons parler du « Comité d'Etudes du Haut-Congo. » Celui-ci se forma à Bruxelles le 26 novembre 1878, alors que Stanley, revenant de son long voyage à travers l'Afrique, annonçait à l'Europe les immenses ressources du Continent africain. Cet explorateur fut du reste un des organisateurs du Comité.

A peine débarqué à Marseille, à son retour d'Afrique, il reçut deux émissaires du roi des Belges, qui le prièrent de venir à Bruxelles s'entendre à ce sujet avec leur souverain. Il s'y rendit et, avec l'aide de capitalistes de six nationalités différentes, la nouvelle Société se constitua au capital d'un million, sous le nom de « Comité d'Etudes du Haut-Congo. » Cette nouvelle institution avait beaucoup d'analogie avec l'Association africaine. Le fondateur en était le même : le roi des Belges. Elle prenait également le drapeau de l'Association, qui, par une coïncidence bizarre, se trouvait être l'ancien étendard des nègres du Haut-Congo. Quant à son but, il était double : d'une part, le Comité devait, comme l'Association, fonder des stations dans un but purement humanitaire, faire des explorations

et agir sur les indigènes, non par la force des armes, mais seulement par l'ascendant du civilisé, en un mot, ne faire que des conquêtes pacifiques. Les stations, fondées par lui, devaient aussi être neutres et offrir asile à tout Européen, quelle que fût sa nationalité. D'autre part le Comité avait un objet technique : c'était l'étude des moyens de communication entre le Haut et le Bas-Congo. On savait en effet par l'exploration de Stanley que le Haut-Congo, à partir du Stanley-Pool, était navigable et offrait une voie de pénétration facile vers l'intérieur, mais pour qu'on pût s'en servir, il fallait le réunir auBas-Congo. Toutefois, si le Comité allait ainsi chercher les moyens d'ouvrir au commerce international le centre de l'Afrique, il devait par lui-même s'abstenir de tout acte commercial. On lui a souvent reproché d'avoir manqué à cette clause et de s'être ingéré dans mainte œuvre mercantile. On a même pu lui produire des contrats où il s'était engagé à faire le commerce dans ses établissements ; en tout cas, même s'il n'a pas suivi à la lettre ses règlements, cette transgression ne lui a pas fait perdre de vue le but civilisateur qu'il poursuivait.

Stanley repartit bientôt pour l'Afrique au nom du Comité. Après avoir repris à Zanzibar ses anciens compagnons de voyage, il aborda à l'embouchure du Congo et remonta celui-ci jusqu'au point où il cesse d'être navigable, à Vivi ; il y fonda une station. Continuant ensuite sa route le long des cataractes, tantôt par terre et tantôt par eau, il créa les postes d'Isanghila et de Manyanga, reliant par une route ces divers établissements. De là laissant derrière lui le personnel de son expédition, il arriva au Stanley-Pool, au point où le fleuve redevient navigable ; il y fit la rencontre d'un rival, M. de Brazza, qui, au nom de la France, venait de prendre possession

de la rive droite du Stanley-Pool. Nous aurons du reste à revenir bientôt sur ce fait. Passant sur la rive gauche, l'explorateur américain fonda Léopoldville, puis remontant toujours le Congo, il créa Ibaka. On ne saurait assez admirer l'énergie qu'il déploya durant toute son expédition. Il passa plus de quatre cents traités avec les roitelets nègres et obtint d'eux dans un grand palabre le droit de construire une route qui resterait sa propriété.

Revenu en Europe en 1882 pour y rendre compte de sa mission, il trouva le Comité d'Etudes transformé. Très critiqué par nombre de gens qui, sous le couvert d'une institution philanthropique, voyaient une entreprise commerciale, celui-ci avait opéré dans son personnel une profonde réforme. A la suite de la faillite d'une Société hollandaise qui faisait le commerce au Congo et avait des attaches avec le Comité, ce dernier avait remboursé leur mise de fonds à tous les négociants qui se trouvaient parmi ses membres et pris une nouvelle dénomination, celle de « Association internationale du Congo. »

Il ne faut pas confondre cette nouvelle Société avec celle qui, sous un titre analogue : « l'Association internationale africaine », l'avait précédée, bien qu'entre les deux il y ait des rapports de filiation directs. Cette dernière, nous l'avons déjà dit, n'existait plus que sur le papier en 1882. Les stations se réclamant d'elle étaient, en réalité, belges, allemandes ou françaises, et sa direction, ne s'étendait plus en fait qu'au Comité national belge. Ces deux Associations, celle de 1877 et celle de 1882, différaient sensiblement dans leur organisation. La première, fondée à Bruxelles avec le concours des célébrités coloniales de chaque pays, avait un but grandiose : elle devait grouper en un seul faisceau les efforts du monde civilisé pour la régénération de l'Afrique ; pour cela, on lui avait donné

une composition, qu'on pourrait presque appeler parlementaire. La seconde avait des visées moins vastes, mais plus précises que celles de sa sœur aînée. Société absolument privée, elle avait une organisation rappelant celle de toute compagnie de commerce ou de finances. Mais il faut remarquer d'autre part qu'elles avaient toutes deux le même fondateur, le même drapeau, les mêmes membres, le même but. Si l'on ajoute à cela que, depuis le remboursement de leurs fonds aux commerçants qui en faisaient partie, l'Association du Congo n'avait plus pour membres que des adhérents de l'Association africaine et que son président, le colonel Strauch, était le secrétaire général de l'autre Société, on voit que des liens très étroits les unissaient. En somme, le roi des Belges, voyant bientôt ce qu'avait de chimérique un programme aussi étendu que celui de l'Association africaine, avait résolu de concentrer ses efforts sur un point et pour cela fondé l'Association du Congo. L'une avait été la théorie avec toutes ses illusions, l'autre la pratique avec ses réalités.

Pour civiliser l'Afrique et l'ouvrir au commerce, cette nouvelle Société commença par se constituer en vraie puissance territoriale, aspirant à jouer un rôle politique. Elle avait en effet hérité des vastes domaines du Comité 'Etudes. Mais aussitôt deux questions se posaient : d'abord, étant une simple Compagnie privée, pouvait-elle posséder des territoires en toute souveraineté ? Ensuite quelle serait l'organisation qu'il conviendrait de donner à ces nouvelles acquisitions ?

La première question, celle de savoir si, au point de vue juridique, elle pouvait posséder, sans relever d'aucune suzeraineté, s'était déjà posée lorsque l'Association africaine, celle de 1877, avait acquis des territoires res-

treints par l'intermédiaire du capitaine Cambier. Il arrive assez fréquemment que des individus acquièrent des territoires sans en avoir reçu l'ordre de leur gouvernement, mais ils le font toujours dans le but d'augmenter les possessions de leur patrie et non dans leur intérêt particulier. Les acquisitions ainsi faites par eux ne deviennent définitives qu'une fois que leur acte spontané a été ratifié par la nation à laquelle ils appartiennent. Souvent des explorateurs, des officiers de marine, dépassant le mandat qu'on leur a donné de s'emparer de tel ou tel territoire, en occupent d'autres à cause des avantages qu'ils y voient pour leur pays. Mais de telles prises de possession ont toujours pour résultat de placer les pays ainsi conquis sous la souveraineté d'une grande puissance. Tout autre était le cas du Comité d'Etudes ou de l'Association du Congo. Il s'agissait d'acquérir en toute souveraineté de vastes territoires pour le compte d'une corporation privée. Or, s'il est aujourd'hui admis par beaucoup d'auteurs qu'il peut exister des personnes juridiques internationales, telles que le Pape ou même, pour certains autres, l'Eglise catholique dont il est le chef, sans que ces personnes s'appuient sur une souveraineté territoriale, devait-on, par *a contrario,* admettre que des territoires devinssent la propriété de particuliers, sans qu'aucun lien de vassalité ne les rattachât à une puissance reconnue?

Ce fut l'affirmative qui l'emporta. Du reste, les exemples de particuliers, individus ou associations, acquérant une souveraineté absolue sur des territoires jusque-là vacants, ne manquaient pas.

Au moyen-âge, les grands ordres dont nous avons parlé, tels que l'Ordre teutonique ou l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem, étaient souverains sur les territoires qu'ils occupaient, le premier en Prusse, le second à



Rhodes, puis à Malte. Sans remonter aussi haut, au siècle dernier, parmi les treize colonies d'Amérique, qui devaient être le noyau de la Confédération des Etats-Unis, quatre avaient pour origine des associations privées, et celles-ci avaient acquis des territoires avant d'avoir reçu de l'Angleterre des chartes d'incorporation. Enfin à une époque toute récente, en 1878, on a pu voir deux chefs indigènes de Bornéo, les rajahs de Brunei et de Sooloo céder en toute souveraineté d'immenses terrains à un Autrichien, le baron Overbeck, et à un Anglais, M. Dent, moyennant une rente perpétuelle. Ceux-ci concédèrent leurs droits à une Compagnie privée anglaise. L'Angleterre, reprenant la politique qu'elle avait suivie au siècle dernier pour les colonies d'Amérique a accordé à celle-ci, sur sa demande, une charte d'incorporation. Mais M. Gladstone, alors premier ministre, a affirmé du haut de la tribune que cette charte n'avait donné à la Compagnie aucun droit qu'elle n'eût acquis par la délégation des chefs indigènes. C'était reconnaître officiellement le droit pour des particuliers d'obtenir la souveraineté.

Avec ces précédents, l'Association du Congo pouvait posséder en toute souveraineté des territoires sans craindre qu'on lui en contestât le droit. Mais on a parfois voulu appuyer ce pouvoir sur un autre exemple beaucoup plus fréquent et qui nous semble, au contraire, à écarter : c'est celui des Compagnies anglaises de colonisation. Celles-ci reçoivent par une charte la quasi-souveraineté ou plutôt la délégation des droits régaliens de l'Angleterre sur certains territoires. Ces Compagnies ne se séparent point de la mère-patrie; elles restent ses surbordonnées; c'est au nom de la Grande-Bretagne qu'elles exercent les droits régaliens qui leur ont été octroyés. Cette suzeraineté de la Couronne sur les Compagnies se montre à plusieurs

égards. Ainsi la charte d'octroi assure toujours à l'Etat un contrôle limité, mais permanent, sur leurs actes. Le gouvernement se réserve en général le droit de connaître des différends entre la Compagnie et les nations voisines, de nommer les magistrats chargés de juger les cas où les parties sont anglaises ou de nationalité différente. Il stipule des avantages pour les navires anglais et surtout conserve le droit de retirer la charte si la Compagnie ne remplit pas ses engagements. Ce dernier trait montre bien quelle est la situation des Compagnies : elles ne sont que concessionnaires, pour 25 ans ordinairement, des territoires qu'elles occupent et au bout de ce temps ou d'une période moindre, si elles manquent à leurs devoirs, leurs pouvoirs expirent. Ainsi comprises, elles sont pour l'Etat anglais un merveilleux instrument de développement, on pourrait presque dire d'envahissement.

Lorsque la Couronne n'a que des droits contestés sur un territoire, au lieu de l'incorporer purement et simplement aux possessions britanniques, ce qui pourrait soulever des récriminations, elle y installe une Compagnie, puis, au bout de quelques années, lorsqu'on est habitué à y voir flotter le pavillon de la Compagnie, on le remplace par le drapeau anglais. Au point de vue économique, les Compagnies à charte présentent aussi à l'Angleterre de gros avantages : il faut toujours de fortes dépenses pour mettre en valeur une colonie. Ce n'est qu'après un temps assez long que sa propriété indemnise la métropole de ses peines. En l'abandonnant au début à une Compagnie, celle-ci fait toutes les dépenses nécessaires ; puis, lorsque le pays est en rapport, la Couronne retire la charte et profite des avantages acquis par les deniers de la Compagnie. L'exemple de la Compagnie des Indes et celui, beaucoup plus récent de l'acquisition, par le Dominion du Canada,

des territoires de l'Hudson-Bay-Company sont là pour le prouver.

Il ne faut donc pas appuyer sur l'exemple des Compagnies à charte le droit, pour le Comité d'Etudes ou l'Association qui lui a succédé, de posséder des territoires. Les premières restent sous la domination absolue de l'Angleterre, tandis que l'Association du Congo était indépendante de toute souveraineté. Mais, comme nous l'avons vu, cette dernière avait devant elle assez d'autres précédents pour que son droit d'acquérir en toute souveraineté fût incontesté.

L'autre question que faisaient naître les vastes possessions de l'Association du Congo était celle de leur organisation. A quel régime politique allait-on les soumettre? Evidemment on voulait remplacer la société rudimentaire existant dans l'Afrique centrale par un état de choses basé sur les principes de la civilisation, mais il y avait deux écueils à éviter. D'une part il fallait trouver une forme de protectorat compatible avec l'esprit d'indépendance des nombreuses petites souverainetés indigènes englobées dans les domaines de l'Association. D'un autre côté il fallait néanmoins avoir sur elles une autorité assez réelle pour les obliger à renoncer à leurs pratiques inhumaines, telles que le cannibalisme.

Il semble qu'on ait eu d'abord l'intention de créer une série d'Etats libres, gouvernés par leurs chefs naturels, mais groupés en fédération sous la bannière de l'Association, qui serait leur mandataire vis-à-vis des pays civilisés. C'était l'idée préconisée par sir Travers Twiss : il demandait la création dans le Haut-Congo de petits Etats libres rappelant les anciennes villes d'Allemagne, qui étaient vassales et non sujettes de l'Empereur. L'Association aurait joué vis-à-vis d'elles le rôle qu'avait alors

le Saint-Empire romain envers les villes libres. Il proposait en même temps d'établir sur le Bas-Congo le protectorat du Portugal.

Bientôt néanmoins la conception d'un Etat unitaire, sous la domination de l'Association reprit faveur. Il en est parlé très nettement dans la convention, du 8 novembre 1884, passée par celle-ci avec l'Allemagne. Du reste, dès 1879, le colonel Strauch, président de l'Association, écrivait : « Notre entreprise tend à l'établissement d'un puissant Etat nègre (1) ». Mais Stanley s'y refusait. L'Association voulut alors fonder une « Confédération Républicaine de Nègres libres », dont le roi Léopold serait le président résidant en Europe. Stanley ne voulut point encore admettre cette idée, considérant les nègres comme trop jaloux de leur indépendance pour se prêter à cette combinaison. Mais il revint pourtant sur son premier refus et rédigea lui-même une espèce de Constitution que, le 8 avril 1883, il fit adopter à Léopoldville par les chefs et les notables de cinquante-huit districts. Ceux-ci y déclaraient se grouper en confédération et confier au chef blanc de Léopoldville le soin d'organiser leur force armée collective, mais ils maintenaient formellement leur indépendance.

Ce traité servit dès lors de modèle à tous ceux que l'Association passa avec les nègres dont elle occupait le pays et habitua peu à peu ceux-ci à l'idée d'un Etat unitaire.

(1) Moynier. *La fondation de l'Etat indépendant du Congo au point de vue juridique.*

III. — *Difficultés de l'Association du Congo avec la France et le Portugal.*

La courageuse initiative prise dans l'Afrique centrale par l'Association internationale du Congo devait éveiller les susceptibilités des puissances européennes occupant des contrées voisines de celles que cette Société venait d'acquérir. Lorsqu'on vit que peu à peu elle se transformait en une vraie puissance territoriale, le Portugal et la France se mirent à contester les droits de l'Association sur ses possessions.

Le Portugal se réclamait de droits remontant à 1484. C'est à cette époque qu'un chevalier de cette nation, Diego Cam, éleva à l'embouchure du Congo une petite colonne, devant affirmer les droits de sa patrie sur tout le cours du fleuve : on était au temps des occupations fictives. Toutefois, dès le XVIII[e] siècle la France et l'Angleterre avaient refusé d'une façon constante de reconnaître la souveraineté du Portugal sur l'intérieur des terres, quelques points de la côte étant seuls occupés. Il s'était établi entre les puissances une sorte de convention tacite, en vertu de laquelle des Européens de toute nationalité s'étaient installés à l'embouchure du Congo et y faisaient le commerce, chacun sous son pavillon, et sans qu'aucune autorité commune ne régit leurs rapports.

Vers le milieu de ce siècle, le Portugal précisa ses prétentions. Il réclamait toutes les régions intérieures comprises entre le 5°12 et 8° de latitude sud, mais deux faits récents prouvent que les diverses puissances n'étaient pas disposées à reconnaître des droits effectifs au Portugal sur ces territoires, qui, en fait, étaient considérés comme vacants. En 1870, un navire de commerce allemand, *le Hero*, fut saisi dans la crique de Banana par une corvette

française. L'Allemagne demanda aussitôt au Portugal de réclamer ce navire comme ayant été saisi dans ses eaux territoriales. Le gouvernement portugais ne fit-il pas la démarche afin de s'éviter un refus ou la France ne voulut-elle pas faire droit aux réclamations du Portugal, on ne le sait. Toujours est-il qu'aucun ordre ne fut envoyé au gouverneur français du Gabon; mais celui-ci, constatant que le navire allemand avait été saisi dans des eaux territoriales, sans s'inquiéter de savoir s'il s'agissait des possessions du Portugal ou d'un roitelet nègre, ordonna de son propre mouvement la mise en liberté du bâtiment capturé.

L'Angleterre refusa d'une façon plus énergique la reconnaissance des droits du Portugal. Le 1er mai 1877, une noyade de nègres fut faite par les habitants de Puenta da Lenha, à l'embouchure du Congo, pour punir une tentative d'incendie commise sur une factorerie hollandaise. Vingt-neuf indigènes furent noyés. Le Portugal envoya de Saint-Paul de Loanda une cannonière pour rétablir l'ordre; celle-ci arrêta un sujet anglais, le nommé Scott, compromis dans la noyade. Les autorités portugaises de Saint-Paul de Loanda se disposaient à le juger d'après les lois du Portugal, lorsque le gouvernement anglais intervint et s'opposa au jugement, en déclarant ne pas reconnaître la souveraineté du Portugal sur les lieux où Scott avait été arrêté.

Malgré ces échecs, lorsqu'on apprit par Stanley le parti qu'on pouvait tirer de l'Afrique centrale, le cabinet de Lisbonne renouvela ses prétentions sur les régions comprises entre le 5° 12 et le 8°. Il s'appuya même sur les deux faits que nous venons de rapporter, si peu favorables qu'ils lui soient, pour contester au Comité d'Etudes et à l'Association du Congo le droit de se faire céder des territoires par les chefs des tribus établies sur les bords du fleuve.



Les administrateurs de la Société répondirent avec raison que le Portugal ne pouvait avoir des droits sur des régions qu'il ne connaissait pas et qui venaient d'être parcourues pour la première fois par un de leurs agents, M. Stanley.

Les réclamations du Portugal étaient du reste purement platoniques. Avec la France, les choses se passèrent autrement : ce fut sur le terrain même que celle-ci affirma ses prétentions. La colonie du Gabon touchait aux nouvelles possessions de l'Association. Elle avait à sa tête un chef énergique, M. Savorgnan de Brazza, qui résolut de disputer à Stanley ces régions encore inoccupées et d'établir sur elles un droit de priorité pour sa patrie.

Cet explorateur, nous l'avons dit, revint à la fin de 1879 sur les bords du Congo, avec une expédition organisée pour le compte du Comité d'Etudes du Haut-Congo. Le 1er février 1880, il fondait le poste de Vivi et s'avançait vers le vaste port intérieur, appelé le Stanley-Pool, qu'il s'agissait d'assurer au Comité, pour en faire sa base d'opération. Mais, lorsqu'il y arriva, il vit à son grand étonnement flotter le pavillon français sur la rive nord du lac. M. de Brazza l'y avait devancé.

Parti de France le 27 décembre 1879, avec cent mille francs votés par le Parlement pour continuer ses explorations et fonder deux stations, ce dernier avait d'abord remonté le cours de l'Ogoué. Il fonda à 815 kilomètres du Gabon la station de Franceville, puis, apprenant l'arrivée de Stanley sur les bords du Congo, il s'était dirigé vers les rives de ce fleuve pour y fonder une station française. Pénétrant sur le territoire des Batékés, il conclut le 10 septembre 1880 avec leur roi, Makoko, une convention aux termes de laquelle ce dernier plaçait ses Etats sous la protection de la France et nous accordait une concession de ter-

ritoire à notre choix sur les rives du Congo. Ce traité fut ratifié quelques jours après par une assemblée de tous les vassaux de Makoko. Enfin, dans un grand palabre, l'explorateur français réunit tous les chefs riverains sur une grande étendue et les assura de ses intentions pacifiques. Il descendit ensuite le cours du fleuve jusqu'au Stanley-Pool et choisit comme lieu de la station qu'il voulait établir Ntamo, point situé sur la rive droite du lac et qui allait devenir Brazzaville.

M. Stanley, y arrivant quelque temps après, craignit que son œuvre ne fût compromise. Il passa aussitôt sur l'autre bord et y fonda le poste de Léopoldville. Les Chambres françaises, décidées à profiter des succès de M. de Brazza, ratifièrent ce qu'il avait fait et votèrent un crédit de 1.275.000 francs pour qu'il pût continuer son œuvre. Il s'agissait maintenant de rattacher cette nouvelle possession à la colonie du Gabon par la vallée du Niari-Kuilou. Mais ici l'explorateur français se trouva devancé par les agents de l'Association et lorsqu'il voulut occuper cette vallée, ceux-ci s'en étaient assuré la possession par de nombreux traités avec les chefs indigènes.

Le conflit éclatait ainsi sur deux points à la fois. Néanmoins un accord intervint. Le président du Conseil des ministres de France, M. Duclerc, écrivit au roi des Belges que son gouvernement n'apporterait aucune entrave au développement de l'Association, étant donné le but humanitaire qu'elle poursuivait.

Le cabinet de Lisbonne entra alors en lice. Il reprocha à la France d'occuper des territoires sur lesquels s'étendaient les prétentions portugaises. Sans vouloir se prononcer sur les droits réels de cette puissance, le gouvernement français se borna à faire remarquer que ses nouvelles acquisitions étaient en dehors du 5°12 de

latitude sud et que, par conséquent, elles ne pouvaient donner lieu à des réclamations de la part du Portugal.

Celui-ci se tourna alors du côté de l'Angleterre, pour obtenir la reconnaissance de ses prétentions. Voici quelles étaient les bases des négociations entamées en 1882 par lui avec la Grande-Bretagne.

L'Angleterre reconnaîtrait les droits du Portugal sur les territoires situés à l'ouest de l'Afrique entre les parallèles 5°12 et 8° de latitude sud. La navigation du Congo et du Zambèze serait absolument libre. Le Portugal, dans ses possessions africaines, ne pourrait établir que des tarifs peu élevés et la clause de la nation la plus favorisée était assurée à l'Angleterre. Les sujets anglais seront placés sur le même pied que les Portugais, soit au point de vue des achats ou locations de terrains, soit au point de vue des impôts. L'esclavage et la traite seront supprimés. Enfin le cabinet de Lisbonne bornera ses prétentions dans le Sud de l'Afrique au 18° de latitude à l'ouest et au 26°30 à l'est. De plus sa souveraineté établie sur les côtes ne sera pas reconnue à l'intérieur ou en amont des fleuves sur des points qu'il n'occupe pas (1).

Un certain nombre des principes énoncés dans ces négociations devaient être repris par la Conférence de Berlin.

Mais le Portugal ne voulut pas admettre la clause de l'occupation effective; c'était ruiner la plus grande partie de ses prétentions, car il n'occupait en réalité que quelques points de la côte. D'autre part ces bases acceptées par lord Granville soulevèrent de nombreuses protestations dans le Parlement anglais. Beaucoup d'esprits trou-

(1) Banning, *Le partage de l'Afrique*, p. 99.

vaient au moins inutile de reconnaître au Portugal des droits que jusqu'alors on lui avait toujours contestés.

Cette puissance eut alors l'idée de rouvrir les négociations avec la France. Au mois de juillet 1883, elle fit proposer au cabinet de Paris de reconnaître les occupations de M. de Brazza à condition que la France reconnaîtrait ses droits jusqu'au 5°12. Le gouvernemeut français ne refusa pas, mais il exigea que la convention, au lieu de se borner à ce point de la côte, portât sur les possessions respectives des deux puissances sur toute la côte occidentale de l'Afrique. Devant ces exigences, le Portugal retira ses ouvertures.

Cependant les négociations avec l'Angleterre traînaient en longueur. On finit néanmoins par tomber d'accord et, le 26 février 1884, un traité fut signé entre lord Granville, représentant la reine d'Angleterre et M. Miguel Martins d'Antas, au nom du roi dom Luis.

La convention reconnaissait aux Portugais les droits que nous avons indiqués précédemment, mais sans exiger une occupation effective dans un rayon déterminé et dont le point le plus avancé sur le cours du Congo était le poste de Nokki. On établissait pour tous les étrangers le droit de circuler dans les possessions portugaises, de s'y établir, d'y faire toute espèce de commerce. Les Hautes Parties contractantes s'engageaient à ouvrir le Congo et le Zambèze aux sujets et au pavillon de toute nation, sans aucun droit d'entrée ou de douane autre que ceux prévus dans le traité. Une commission anglo-portugaise devait faire les règlements de navigation et fixer les péages nécessaires à la confection d'ouvrages devant faciliter la navigation et à l'entretien de la commission. Aucun droit de transit ne pouvait être levé dans les possessions du Portugal; quant aux droits de douane, ils étaient fixés

pour dix ans sur la base de ceux qui étaient établis dans la province de Mozambique en 1877. Les deux nations s'engageaient à favoriser les missionnaires et les explorateurs, ainsi qu'à protéger les édifices religieux de toute espèce. Enfin les navires de chacune des deux puissances pouvaient, sous certaines conditions, pénétrer dans les possessions de l'autre pour y réprimer la traite (1).

Ce traité ne devait jamais être ratifié. Néanmoins il eut un grand retentissement; les idées de la première puissance navale du monde au sujet du régime à appliquer au bassin du Congo étaient, en effet, consignées dans cette convention. Mais lord Granville n'acceptait que difficilement l'idée de la Commission anglo-portugaise pour réglementer la navigation du Congo; il eut voulu pour cela une Commission internationale.

D'autre part de nombreuses protestations s'élevèrent de la part de la France et de l'Allemagne. Ces deux nations refusèrent de laisser appliquer à leurs nationaux la convention anglo-portugaise. Ces résistances provoquèrent la réunion de la Conférence de Berlin.

(1) Texte : Banning, *Le partage politique de l'Afrique*, p. 102.

SECTION II

Le Congo et la Conférence de Berlin

I. — *La Conférence*

Le traité anglo-portugais du 26 février 1884 souleva de toutes parts des réclamations. La France, la première, déclara dès le 13 mars 1884 réserver pour ses nationaux les avantages commerciaux que leur accordait sur le Congo le traité du Pardo de 1786. De son côté l'Allemagne protesta et son exemple fut bientôt suivi par les Etats-Unis et la Hollande. La question prenait ainsi une extension à laquelle le Portugal n'avait pas songé. Elle n'était plus susceptible d'être traitée par une simple convention bi-latérale et la solution à lui donner nécessitait le concours de toutes les puissances dont les intérêts commerciaux étaient engagés : elle devenait vraiment internationale.

Aussi le cabinet de Berlin, constatant que ses vues au sujet du bassin du Congo concordaient avec celles du gouvernement français, proposa-t-il à ce dernier la réunion d'une Conférence où seraient appelés les grandes nations et les Etats intéressés dans le différend. On y réglerait d'une façon définitive la situation de l'Afrique centrale, afin d'écarter les causes de conflit entre les divers pays y ayant des possessions territoriales. Le chargé d'affaires de l'Em-

pire à Paris entretint de ce projet M. Jules Ferry, président du Conseil des ministres. Celui-ci admit le principe de la réunion d'une Conférence sur la question du Congo et déclara qu'à son avis on devrait instituer une Commission internationale chargée de surveiller l'application des mesures qu'édicteraient les plénipotentiaires. « Mais, ajouta-t-il, la Conférence n'aurait pas à s'occuper du règlement des rapports territoriaux dans le bassin du Congo, attendu que les prétentions opposées y créent une situation trop compliquée (1). »

Le 5 juin, le prince de Bismarck acceptait une entente sur ces bases. Il eut à ce sujet plusieurs entrevues à Varzin avec le baron de Courcel, ambassadeur de France à Berlin. Dans deux dépêches qu'il lui adressa, le 13 et le 29 septembre 1884, il résuma les divers points qui devraient être soumis aux discussions du Congrès. Le programme en était le suivant :

1° Liberté du commerce dans le bassin du Congo;

2° Réglementation de la navigation du Niger et du Congo ;

3° Etablissement des formalités qu'il serait nécessaire d'observer à l'avenir pour qu'une occupation sur les côtes de l'Afrique soit considérée comme effective.

Déjà dans cette dernière lettre la création d'un grand Etat africain est prévue comme la conséquence naturelle des délibérations qui allaient s'ouvrir. « De même que la France, écrivait le chancelier, le gouvernement allemand observera une attitude bienveillante à l'endroit des entreprises belges sur les rives du Congo, par suite du désir qu'ont les deux gouvernements d'assurer à leurs nationaux

(1) Rapporté dans Banning. *Le partage politique de l'Afrique*, p. 113.

la liberté du commerce dans toute l'étendue de l'Etat futur du Congo et dans les positions que la France tient sur ce fleuve et qu'elle se propose de soumettre au régime libéral qu'on attend de cet Etat à constituer. » M. de Courcel répondit en constatant l'unité de vues des deux gouvernements. La transformation des possessions de l'Association africaine en une puissance souveraine semblait ainsi, dès le début des négociations, le résultat nécessaire du Congrès.

De son côté, lord Granville, voyant les protestations soulevées par le traité anglo-portugais, déclara le 26 juin qu'il renonçait à en poursuivre la ratification. Au mois d'août il se rallia en principe aux bases de l'accord franco-allemand, mais en réclamant toutefois, préalablement à l'Assemblée des plénipotentiaires, une entente entre l'Allemagne et l'Angleterre sur la conduite à tenir vis-à-vis du Portugal. Cette demande resta sans effet.

Le cabinet de Lisbonne, lui aussi, comprit qu'une convention bi-latérale ne pouvait résoudre une question où tant d'intérêts divers se trouvaient engagés et il proposa de s'en remettre à un Congrès international.

L'union étant ainsi faite, il ne restait plus qu'à provoquer la réunion de la Conférence ; le gouvernement allemand s'en chargea. Se basant sur son entente avec la France, il invita les diverses nations à envoyer à Berlin des plénipotentiaires, munis de pouvoirs suffisants pour traiter les trois propositions précédemment indiquées.

Malgré cette initiative prise par le cabinet impérial, il faut reconnaître que la première idée de donner une solution internationale aux difficultés pendantes dans l'Afrique centrale n'émana ni de Paris, ni de Berlin. Elle est due à une Société purement privée, à l'Institut de Droit International, bien qu'à la Conférence de 1885 nul n'ait

songé à le rappeler. Dès 1878, son président, M. Moynier, avait appelé l'attention de ses membres sur la situation du Congo. Deux d'entre eux, MM. de Laveleye et Travers Twiss, furent chargés d'étudier la question. Le premier conclut en 1883 à la neutralité permanente du fleuve et des territoires adjacents, en y ajoutant la liberté de navigation et l'établissement d'une Commission internationale semblable à celle qui fut créée en 1856 pour le Danube. Sir Travers Twiss ne demanda celle-ci que pour le Bas-Congo et proposa pour le haut du fleuve le libre usage de ses eaux et l'égalité de traitement des Européens. En 1883, à la session de Munich, M. Moynier demanda à l'Institut d'attirer les regards des gouvernements sur la question congolaise. Aux mesures proposées par les deux rapporteurs, il demanda de joindre l'interdiction du trafic des spiritueux, ainsi que l'abolition de l'esclavage et de la traite. En un mot, c'était le programme complet des décisions que devait prendre le Congrès de Berlin.

Le 5 novembre 1883, l'Assemblée vota la résolution suivante : « L'Institut de Droit International exprime le vœu que le principe de la liberté de navigation pour toutes les nations soit appliqué au fleuve du Congo et à ses affluents et que toutes les puissances s'entendent sur les mesures propres à prévenir les conflits entre nations civilisées dans l'Afrique équatoriale. »

En automne 1883, ce document fut transmis aux puissances et souleva des protestations de la part du Portugal, qui le considéra comme une atteinte portée à ses droits dans ces parages. Néanmoins, comme nous l'avons dit, dans les délibérations de Berlin, on ne fit pas mention des travaux de cette Société.

Répondant au désir de l'Allemagne, quatorze nations se firent représenter à Berlin par dix-neuf ministres plénipo-

tentiaires. Les diplomates européens les plus connus s'y trouvaient réunis : le prince de Bismarck pour l'Allemagne, le comte de Széchényi pour l'Autriche, le baron de Lambermont pour la Belgique, le comte de Benomar pour l'Espagne, le baron de Courcel pour la France, sir Edward Malet pour l'Angleterre, le comte de Launay pour l'Italie, le marquis de Penafiel pour le Portugal, M. Kasson pour les Etats-Unis, etc...

Le 15 novembre 1884, le prince de Bismarck ouvrit la Conférence en remerciant les divers gouvernements qui avaient envoyé des représentants à la réunion. Il demanda ensuite à ceux-ci de nommer un président et un bureau chargé de diriger leurs délibérations. Sur la motion du comte de Launay, la présidence fut offerte au prince qui l'accepta.

Dans le discours qu'il prononça à cette occasion, il détermina ainsi le but de l'assemblée : « L'idée fondamentale de ce programme est de faciliter à toutes les nations commerçantes l'accès de l'intérieur de l'Afrique. A cet effet il serait à désirer que les marchandises destinées à l'intérieur fussent admises en franchise de transit sur tout le littoral de l'Afrique. Toutefois cette portée de la question étant en dehors du programme de la Conférence, le gouvernement impérial se borne ici à exprimer le vœu que la réunion de la Conférence puisse offrir l'occasion d'entamer des négociations entre les États intéressés au règlement de ce point de droit international pour donner satisfaction aux besoins du commerce par rapport au transit en Afrique (1). »

Le premier point que traita la Conférence fut celui de la liberté commerciale ; il fallait d'abord déterminer les territoires sur lesquels elle s'exercerait. Pour cela une

(1) *Archives diplomatiques*. 1885, tome III, p. 71.

Commission se réunit sous la présidence du baron de Courcel avec mission de fixer les limites du bassin du Congo. Ce ne fut point une œuvre facile. On ne pouvait en effet le borner strictement à ses frontières géographiques, car sur les bords de l'Océan Atlantique, il ne s'étend guère au delà des deux rives du fleuve. D'autre part un grand nombre de marchandises y pénètrent depuis la côte de l'Océan Indien et il semblait donc juste de comprendre celle-ci dans la zone de liberté commerciale. Mais du moment où l'on abandonnait pour fixer les limites du bassin les données purement géographiques, une foule d'intérêts et de prétentions diverses se faisaient jour. La France ne voulait pas y comprendre le cours de l'Ogoué; le Portugal voulait l'arrêter au Stanley-Pool; les États-Unis tenaient à y rattacher le Malgarassi; l'Angleterre enfin y plaçait tous les affluents du Congo jusqu'à leur source.

Il ne fut pas plus facile de déterminer le bassin adjoint qui touche à l'Océan Indien. L'Amérique aurait voulu qu'il s'étendît sur la région des grands lacs, sur le bassin supérieur du Nil et le bassin inférieur du Zambèze.

Sous la direction éclairée et ferme du baron de Courcel on parvint néanmoins à s'entendre. La zône de liberté commerciale s'étend depuis l'Océan Atlantique entre les parallèles 2°30 et 7° 51 de latitude sud, jusqu'à l'Océan Indien entre le cinquième degré de latitude nord et l'embouchure du Zambèze.

Cette zône comprend 6.250.000 kilomètres carrés et elle est 12 fois plus grande que la France. Elle forme ce qu'on appelle « le bassin conventionnel du Congo. » Toutefois une distinction fut faite entre le bassin géographique du Congo et le bassin adjoint s'étendant jusqu'à l'Océan Indien. Dans ce dernier la souveraineté territoriale reste entière. Les puissances qui y sont établies peuvent, si elles le veulent,

fermer cette contrée à la liberté commerciale. Ce n'est que celles qui s'y établiront dans l'avenir qui sont obligées de la respecter. Toutefois les puissances s'engagèrent à user de leurs bons offices auprès des États de cette région pour obtenir d'eux qu'ils se prêtent, volontairement, à la liberté commerciale. Tous le firent, même le sultan de Zanzibar, représenté en cette occasion par ses protecteurs, la France et l'Angleterre. Cependant sur les réclamations de celui-ci, on s'engagea à respecter les droits territoriaux des chefs africains lorsqu'ils seraient reconnus légitimes. On peut donc dire, en se servant d'une expression du Droit civil, que, dans le bassin géographique du Congo, il y a expropriation présente et future du droit d'établir des taxes sur le commerce, tandis que, dans le bassin adjoint, il n'y a qu'expropriation future de ce même droit.

Restait ensuite à définir ce qu'on entendrait par liberté commerciale. On fut d'accord pour prohiber tout droit différentiel et mettre par conséquent les commerçants de tout pays sur un pied d'égalité; la concession de monopoles fut aussi écartée. La question des taxes qui pourraient être établies dans le « bassin conventionnel » ne fut pas résolue sans difficulté. Les uns voulaient, après avoir interdit tout traitement de faveur, qu'on se contentât de poser des principes, mais qu'on n'instituât pas un régime douanier définitif : les conditions économiques du Congo étaient en effet appelées à se modifier et un régime invariable pouvait devenir une cause de ruine. On laisserait ainsi aux puissances territoriales une certaine latitude, dans laquelle pourraient intervenir des conventions particulières. L'autre opinion voulait immédiatement doter cette région du libre échange et pensait que le développement commercial qui en résulterait amènerait l'augmentation des ressources du pays et le bien-être des populations.

Il faut cependant remarquer que ce régime n'est avantageux pour un pays que si ce dernier est à même de lutter avec les nations rivales sur le terrain économique et ce n'était pas le cas du Congo. On finit par s'accorder pour prohiber les droits d'entrée et n'établir que des droits de sortie. De plus cet état de choses n'était établi que pour vingt ans. On permettait toutefois de percevoir des taxes, même d'entrée, pour couvrir les dépenses de travaux publics faits dans l'intérêt du commerce même et à condition qu'ils ne soient pas une source d'enrichissement pour le pays les instituant. Le plénipotentiaire italien demanda que ces droits compensateurs ne puissent dépasser 2 ou 4 0/0, *ad valorem;* sur la proposition de M. de Lambermont, cette motion fut rejetée. Il fallait de plus, si l'on voulait vraiment la liberté du commerce, assimiler les trafiquants étrangers aux indigènes. C'était mettre non seulement les choses du commerce, mais ses personnes sur un pied d'égalité. La Conférence est allée plus loin : tous les étrangers, quelle que soit leur profession, sont assimilés aux nationaux; leurs actes civils, leurs opérations de commerce, leurs acquisitions d'immeubles, l'exercice de leur métier, se font dans les mêmes conditions que pour les nationaux.

La liberté commerciale étant ainsi réglée, la Conférence examina le second point sur lequel devait porter son attention, c'est-à-dire la réglementation de la navigation du Niger et du Congo. Un projet élaboré par M. de Kusserow, le troisième plénipotentiaire allemand, ne faisait aucune distinction entre le Niger et le Congo. Un seul acte de navigation les régissait tous deux et ils étaient soumis à la surveillance d'une Commission internationale. Un projet français avait été rédigé dans le même sens. Mais le plénipotentiaire anglais, sir Edward Malet, déclara s'opposer à sa

mise en discussion et demanda la disjonction des actes de navigation du Niger et du Congo en déclarant, que, bon pour ce dernier fleuve au régime duquel toutes les nations européennes se trouvaient intéressées, le principe d'une Commission européenne ne pouvait s'appliquer au Niger dont les bouches et tout le cours inférieur appartiennent à l'Angleterre. Il proposa ensuite un acte de navigation spécial pour le Niger, dans lequel la Grande-Bretagne s'engageait, mais sans contrôle, à appliquer sur ce fleuve les principes émis par la Conférence. M. de Courcel, au nom de la France, qui occupe le cours moyen et le cours supérieur de cette rivière, protesta et obtint que la charte de navigation du Niger ne fût votée que « sous condition suspensive », jusqu'à ce qu'on ait réglé le sort du Congo. Sous la menace de voir reviser l'Acte qu'elle avait rédigé pour le Niger, l'Angleterre diminua ses prétentions et il fut convenu que les principes du Congrès seraient appliqués, sous leur responsabilité, dans le Bas-Niger par l'Angleterre et dans le haut cours du fleuve par la France.

Ces dispositions établissent la liberté de navigation la plus large, sans taxe ni péage autres que ceux destinés à des améliorations dans les voies de communication et l'assimilation complète des étrangers aux nationaux, même pour le cabotage et la batellerie. Les affluents du fleuve et toutes les rivières ou lacs se trouvant sur le territoire du bassin conventionnel seront soumis au même régime. De plus, pour faciliter le commerce, les routes, canaux, chemins de fer établis pour suppléer à l'innavigabilité des cours d'eau sont placés dans la même situation. Enfin, pour le Congo, il est institué une Commission internationale chargée de surveiller l'application de ces prescriptions sur les fleuves lorsqu'ils coulent dans les possessions d'une des puissances signataires et de les exécuter elle-même sur

les territoires sans maître. Enfin en temps de guerre les deux rivières restent ouvertes. Les navires des belligérants pourront librement y circuler, sans pouvoir être saisis par leur ennemi, à moins toutefois qu'ils ne transportent de la contrebande de guerre. C'est là un progrès pour le droit maritime. Sur ces fleuves et leur mer territoriale la marchandise ennemie sous pavillon ennemi est insaisissable.

Le troisième objet des délibérations de la Conférence de Berlin était l'établissement des règles à suivre pour qu'une occupation de territoire sur les côtes de l'Afrique soit considérée comme régulièrement effectuée. Il faut d'abord remarquer que la Conférence ne s'est occupée que des côtes du Continent africain. Ses règles ne s'appliquent donc pas théoriquement à d'autres parties du monde; d'autre part, elles ne visent pas les îles. Mais en fait le retentissement de ces prescriptions a été tel que toutes les nations s'empresseront de les suivre même dans les cas où elles n'y sont pas obligées par la lettre du texte. La Conférence commença sur ce sujet par réserver les droits du sultan de Zanzibar, car si les frontières de ses Etats à l'intérieur des terres sont assez mal définies elles sont du moins bien connues sur la côte et de plus son gouvernement offre un degré de civilisation assez avancé pour avoir droit au respect des autres peuples. Par là s'affirmait l'intention des plénipotentiaires de respecter droits des chefs indigènes lorsqu'ils seraient sérieux et les reposeraient sur des bases compatibles avec les principes de la morale et de la justice.

Le représentant des Etats-Unis, M. Kasson, voulut aller plus loin et demanda à la Conférence de faire de ce principe un article de son Acte général. Bien qu'on n'ait pas voulu le faire à cause de la délicate application d'une telle

prescription, il est certain qu'elle répondait absolument aux idées des plénipotentiaires sur cette matière. Quant aux conditions mêmes qui rendraient régulière une occupation, on chargea MM. Engelhart et de Kusserow d'en préparer le projet. Ils tombèrent d'accord sur le principe qu'il faudrait une notification aux puissances, suivie d'une prise de possession effective.

Sir Edward Malet demanda que la notification contînt l'indication des frontières des territoires réclamés; cette proposition fut repoussée, à cause de la difficulté de fixer les limites intérieures de semblables acquisitions. D'autre part, comme criterium auquel on reconnaîtrait l'effectivité de l'occupation, l'Allemagne, par l'organe de M. Busch, avait proposé l'organisation de la justice. Cette idée ne fut pas admise, sur la demande de M. de Courcel; car elle semblait dire que toujours il y aurait des modifications à apporter au régime antérieur, alors que parfois il pourrait suffire de maintenir les juridictions indigènes. On se borna donc à exiger la présence de représentants de la mère-patrie, c'est-à-dire « d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et, le cas échéant, la liberté du commerce dans les conditions où elle serait stipulée. »

La notification est nécessaire, qu'il s'agisse d'une colonisation réelle ou d'un simple protectorat. Mais, après de longues discussions, sir Edward Malet obtint que le paragraphe visant l'établissement d'une autorité réelle ne parlât pas des protectorats. De plus la prise de possession doit intervenir dans un délai raisonnable après l'avis envoyé aux diverses chancelleries, sans cela ce dernier devient sans effet, car il a pour but de permettre aux tiers dûment avertis de faire valoir leurs réclamations.

A l'examen de ces trois questions se bornait la tâche proprement dite de la Conférence, mais elle ne voulut pas

s'en tenir là. Reprenant les glorieuses traditions des Congrès de Vienne, de Vérone et d'Aix-la-Chapelle, elle résolut de consacrer à nouveau les grands principes d'humanité et de justice qu'ils avaient posés et essayer de faciliter leur application. Jusqu'alors, en effet, on avait pris tous les moyens pour arrêter la traite sur mer, mais on n'avait jamais pu la poursuivre sur les voies terrestres. En 1884 la plus grande partie des côtes de l'Afrique étant occupée par des nations civilisées, la chose devenait possible. La Conférence, après avoir décrété l'abolition de la traite et de l'esclavage, sur terre aussi bien que sur mer, interdit aux signataires de laisser leurs colonies servir soit de voie de transit soit de lieu de marché à ce trafic A ce propos, M. Kasson demanda que ces mêmes puissances s'engagent à expulser les traitants et à les considérer comme pirates. Mais on lui répondit que cela était impossible, la peine du bannissement n'existant pas dans toutes les législations. Enfin, le ministre espagnol, comte de Bénomar, constatant que les côtes occidentales de l'Afrique sont actuellement occupées d'une façon presque complète, demanda qu'on relachât pour elles les rigueurs du droit de visite pour ne plus les exercer que sur la partie orientale du Continent. Sa motion ne fut pas acceptée.

Afin de hâter la civilisation des indigènes, on décida de protéger d'une façon particulière tous les missionnaires, savants et explorateurs parcourant l'Afrique, ainsi que les temples, chapelles et institutions religieuses ou scientifiques qui pourraient s'y fonder.

La Conférence permit enfin la neutralisation de tous les territoires du bassin conventionnel, d'après une formule nouvelle dans le droit des gens et dont l'honneur revient à M. de Courcel. Elle imposa aux différends au sujet de cette contrée une médiation préalable à toute hostilité qui per-

mettra le plus souvent de ne pas interrompre l'œuvre pacifique de la civilisation. Enfin, pour le cas où ce moyen n'aboutirait pas, elle a proposé aux deux parties en conflit un arbitrage facultatif, dernier espoir pour sauvegarder la paix.

Tels sont dans leurs grandes lignes les principes posés par la Conférence de Berlin : nous aurons à revenir d'une façon détaillée sur la plupart d'entre eux, car ils forment l'Acte constitutif de l'État du Congo. En dehors de ceux qui lui ont été imposés par les conditions mêmes de sa création, cette puissance a adopté volontairement ceux que le Congrès n'avait fait que facultatifs, comme la neutralité.

Mais avant de pouvoir terminer ses travaux et exposer leur résultat dans une Déclaration générale signée de toutes les grandes puissances, qui constituât à l'instar des Déclarations de Vienne et d'Aix-la-Chapelle, un progrès pour le droit public des nations, l'Assemblée avait une autre œuvre, plus délicate et plus laborieuse aussi, à accomplir : il s'agissait de régler d'une façon définitive, par des ententes particulières entre les gouvernements intéressés la situation territoriale de l'Afrique centrale.

II. — *Reconnaissance successive du Congo. — Les Arrangements territoriaux avec la France et le Portugal*

Le prince de Bismarck, dans les paroles de son discours d'ouverture que nous avons rapportées, exprimait l'espoir que la réunion de la Conférence permît aux diverses nations intéressées au partage de l'Afrique équatoriale de conclure des arrangements territoriaux mettant fin aux différends qui existaient entre elles à ce sujet. On ne pouvait sans cela exposer dans un Acte général le résultat des travaux des plénipotentiaires. Le but de la réunion était

en effet avant tout d'écarter les causes de conflit qui faisaient obstacle à la civilisation du Continent Noir et il eût été puéril de faire une déclaration de principes pacificateurs en laissant subsister les germes de discorde qui avaient amené la convocation du Congrès. A peine ce dernier eut-il été dissous qu'on se serait trouvé en face des mêmes difficultés qu'auparavant. Aussi, pendant toute la durée des délibérations, se poursuivirent des négociations parallèles et d'un ordre tout différent, qui avaient pour but de régler la situation territoriale de l'Afrique centrale et qui devaient en définitive aboutir à y créer un grand Etat. Chavanne dans ses *Reisen ùnd Forschùngen in alten ùnd Neùen Kongo-Staate,* avait ainsi marqué l'influence que ce désir de paix eut sur les résolutions du Congrès : *Die Grùndùng des Kongo-Staates am grünen Tische wird nùr dadùrch verftùndlich, dass das Friedensbedürfnis ùnd das Bestreben, einen drohenden Zankapfel zwischen den in Westafrika interressirten Màchten rechtzeitig zù entfernen, alle andere Bedenken besiegte.*

C'est qu'en effet il s'agissait de faire passer l'Association internationale du Congo de Société privée au rang de puissance souveraine, car sa position actuelle était très précaire : institution sans caractère officiel, plusieurs Etats ne lui concédaient que difficilement l'exercice de droits régaliens. Le Portugal en particulier voyait là une atteinte aux prétentions qu'il élevait sur tout le cours du Congo.

Peu à peu, malgré cette opposition les possessions de l'Association s'étaient accrues : elle avait fondé de nombreuses stations dans les territoires réclamés par le cabinet de Lisbonne et les choses en étaient venues à tel point qu'elle devait ou disparaître, puisqu'elle réclamait des privilèges incompatibles avec son caractère privé, ou

se transformer en un Etat véritable, et acquérir ainsi le droit au respect des autres nations.

D'autre part, il faut remarquer que l'œuvre même de la Conférence était intéressée à cette dernière solution. L'avenir des principes posés par la Haute Assemblée et la constitution de l'Etat du Congo étaient intimement liés. « L'une ne se conçoit ni ne s'explique sans l'autre : tous « deux sont solidaires au premier degré », a dit avec raison M. Banning (1). C'est qu'en effet le résultat du Congrès allait être la formation d'une sorte d'identité juridique sous le nom de « bassin conventionnel du Congo ». Ce groupement artificiel devait comprendre des possessions de la France, du Portugal, de l'Allemagne, de l'Angleterre et surtout d'immenses territoires sans maître ; on réunissait toutes ces régions diverses en un seul ensemble, auquel on donnait des droits et des devoirs particuliers, tels qu'assimilation complète des étrangers aux nationaux, liberté pour les marchandises d'y entrer en toute franchise, protection égale pour les nationaux des puissances territoriales et pour les étrangers, suppression de la traite, neutralité possible, etc... De plus, comme s'il s'agissait d'une nation unique, le bassin conventionnel adhérait en bloc à l'Union postale de1878.

Or, pour que ce ne soit point là une œuvre chimérique, pour que les convoitises des puissances ne vinssent pas détruire une telle organisation, il fallait donner à cette contrée une direction unique, sous une autorité ferme et toute différente de celle de la Commission internationale, à laquelle allait échoir la mission de civiliser les territoires vacants. Pour arriver à ce but, un plan très simple s'offrait : réunir en un grand Etat toutes ces contrées

(1) *Le partage politique de l'Afrique*, p. 91.

encore inoccupées et par le fait même, les prétentions opposées des diverses nations sur ce pays s'éteignaient, faute d'objet. Leurs diverses possessions devenaient une partie accessoire du bassin conventionnel et n'avaient qu'à suivre la direction pacifique que donnait à celui-ci la nouvelle puissance. Les acquisitions de l'Association du Congo dans cette région donnaient à la réalisation de ce projet une merveilleuse facilité : il n'y avait qu'à transformer ses domaines et les vastes territoires sans maître qui les entouraient en un Etat de nature toute spéciale, fondé d'après les prescriptions de l'Acte général que les plénipotentiaires allaient signer, en sorte que ce dernier en devint la charte constitutive. On ne faisait du reste que confirmer par là cette Société dans le but civilisateur qu'elle poursuivait et lui donner des moyens d'action plus étendus. Aussi tous les efforts des diplomates convergèrent-ils vers la formation de l'Etat nouveau. Sans lui, l'Acte de Berlin devenait lettre morte; d'autre part, sans l'Acte de Berlin la nouvelle puissance n'avait pas de raison d'être; l'un a posé le principe, l'autre l'applique; mais séparés tous deux devenaient sans effet. On peut même se demander lequel d'entre eux a été le plus utile à l'autre. Sans la Conférence de Berlin et la pression exercée par elle sur le Portugal, l'Etat du Congo n'eût jamais existé; d'un autre côté, celui-ci a été pour le Congrès le seul moyen d'assurer la permanence du régime qu'il venait d'inaugurer.

Pour réaliser ce plan deux conditions étaient nécessaires. Il fallait d'abord que l'Association obtint de tous les pays représentés à Berlin son entrée dans la communauté internationale et qu'ensuite des traités passés avec la France et le Portugal lui fixassent des limites précises.

La reconnaissance officielle de la nouvelle puissance

fut l'objet d'une série de conventions successives. La première fut passée par l'Association avec les Etats-Unis dès le 22 avril 1884. Elle assurait au commerce américain le libre accès des possessions de la Société, mais la souveraineté de celle-ci n'était pas explicitement proclamée.

Le gouvernement de Washington avait évité de se prononcer sur ce point.

Il reconnaissait bien le drapeau de l'Association à « l'égal de celui d'un gouvernement ami » mais considérait celle-ci comme « gérant les intérêts des Etats libres établis dans cette région (1) ». Cette idée de fonder des souverainetés nègres indépendantes avait été un instant le projet des fondateurs de la Société, mais il n'en était déjà plus question. Les Etats-Unis semblaient considérer l'Association comme mandataire des Etats indigènes, mais non comme possédant par elle seule la qualité souveraine. C'était une situation quelque peu semblable à celle de la Commission européenne du Danube, qui a une vraie personnalité internationale en raison des intérêts qu'elle gère sur une partie du fleuve, mais qui disparaîtrait faute d'objet, si l'on n'avait plus besoin de ses services.

Au contraire le traité passé avec le gouvernement allemand, le 8 novembre 1884, ne laissait place à aucune équivoque :

« L'Empire d'Allemagne, était-il dit dans l'article 5, reconnaît le drapeau de l'Association — drapeau bleu avec étoile d'or au centre — comme celui d'un Etat ami ». D'autre part, dans l'article 6, il se déclare prêt à reconnaître « les frontières de l'Association et du nouvel Etat à

(1) Texte du traité, dans Oppelt. Léopold II. p. 157.

créer, telles qu'elles sont indiquées sur la carte ci-jointe. »

Cette fois aucun doute ne pouvait subsister. En échange d'un régime commercial de faveur, le cabinet de Berlin accordait une reconnaissance formelle. Société privée aux yeux des autres nations, l'Association du Congo devenait pour lui un Etat souverain. Cette initiative, prise à la veille de l'ouverture de la Conférence eut une importance décisive et fut le signal d'une série de conventions analogues (1).

A partir de ce moment, des traités particuliers, passés avec les plénipotentiaires de chaque puissance au Congrès, vinrent apporter à la Société la reconnaissance des diverses nations. Tous déclarent considérer son drapeau comme celui d'un Etat ou d'un gouvernement ami; tous aussi stipulent le libre commerce sur les territoires de la nouvelle puissance et ils établissent ainsi d'une façon bi-latérale le régime de libre-échange que la Conférence allait d'une manière générale imposer au bassin conventionnel. Ces différents pactes furent signés pour la plupart par le colonel Strauch, président de l'Association; quatre d'entre eux, ceux qui furent passés avec la Belgique, l'Allemagne, le Portugal et la France, sont accompagnés d'une carte. La Grande-Bretagne reconnut le nouvel Etat le 16 décembre 1884; l'Italie le 19 décembre; l'Autriche-Hongrie le 24 décembre; les Pays-Bas le 2 décembre; l'Espagne le 7 janvier 1885; la France le 5 février ainsi que la Russie; la Suède et Norwège le 10 février; le Portugal le 14 février; le Danemark le 23 février en même temps que la Belgique. Enfin la Turquie ne le fit que le 10 décembre 1885, bien que les négociations dans ce but eussent eu lieu pendant la durée de la Conférence.

(1) Voir appendice I, le texte du traité passé entre l'Empire d'Allemagne et l'Association du Congo. On peut le considérer comme le type des traités qui intervinrent avec toutes les autres puissances.

Deux de ces traités, ceux avec la France et le Portugal, furent plus délicats à élaborer que les autres, car ils se compliquaient de délimitations territoriales qui risquaient à chaque instant d'arrêter le cours des délibérations. Pour le premier, la principale difficulté venait de ce fait que les possessions du roi Makoko, mises par lui sous la protection de M. de Brazza, s'étaient étendues depuis lors de la rive droite à la rive gauche du Stanley-Pool, accroissant avec elles les territoires cédés à la France. Or cette dernière côte était réclamée par l'Association du Congo. Pourtant l'accord se fit bientôt et les limites furent déterminées. Mais, comme sur les territoires reconnus français se trouvaient dix-huit stations fondées par la Société, le gouvernement de Paris dut verser pour leur acquisition une somme de 300.000 francs. L'Association concéda à la France tous les avantages qu'elle avait faits à d'autres nations et s'engagea à lui étendre tous ceux qu'elle pourrait accorder dans l'avenir. De son côté, la France se déclara prête à reconnaître la neutralité des territoires de la Société et à considérer son drapeau comme celui d'un gouvernement ami. L'accord fut signé à Paris le 5 février 1885 entre MM. Ferry et le comte de Borchgrave d'Altena (1).

(1) Voici le texte de cette convention :

Art. 1. — L'Association internationale du Congo déclare étendre à la France les avantages qu'elle a accordés aux Etats-Unis d'Amérique, à l'Empire d'Allemagne, à l'Angleterre, à l'Italie, à l'Autriche-Hongrie, aux Pays-Bas et à l'Espagne, en vertu des conventions qu'elle a conclues avec ces diverses puissances aux dates respectives des 22 avril, 8 novembre, 16, 19, 24, 29 décembre 1884 et 7 janvier 1885 et dont les textes sont annexés à la présente Convention.

Art. 2. — L'Association s'engage, en outre, à ne jamais accorder d'avantages, de quelque nature qu'ils soient, aux sujets d'une autre nation, sans que ces avantages soient immédiatement étendus aux citoyens français.

Art. 3. — Le gouvernement de la République française et l'Association adoptent pour frontières entre leurs possessions :

Avec le Portugal la question des frontières fut plus difficile à trancher. Ce pays avait fait tout son possible pour mettre obstacle aux prétentions de l'Association et

La rivière du Chiloango, depuis l'Océan jusqu'à sa source la plus septentrionale;

La crête de partage des eaux du Niadi-Quillou et du Congo jusqu'au delà du méridien de Manyanga;

Une ligne à déterminer et qui, suivant autant que possible une division naturelle du terrain, aboutisse entre la station de Manyanga et la cataracte de Ntombo Mataka, en un point situé sur la partie navigable du fleuve :

Le Congo jusqu'au Stanley-Pool;

La ligne médiane du Stanley-Pool;

Le Congo jusqu'à un point à déterminer en amont de la rivière Licona-Nkundja;

Une ligne à déterminer depuis ce point jusqu'au 17e degré de longitude est de Greenwich, en suivant autant que possible la ligne de partage d'eaux du bassin de la Likona-Nkundja, qui fait partie des possessions françaises;

Le 17e degré de longitude est de Greenwich.

Art. 4. — Une Commission composée de représentants des parties contractantes, en nombre égal des deux côtés, sera chargée d'exécuter sur le terrain le tracé de la frontière, conformément aux stipulations précédentes. En cas de différend le règlement en sera arrêté par les délégués à nommer par la Commission internationale du Congo.

Art. 5. — Sous réserve des arrangements à intervenir entre l'Association internationale du Congo et le Portugal, pour les territoires situés au sud de la Chiloango, le gouvernement de la République française est disposé à reconnaître la neutralité des possessions de l'Association internationale comprises dans les frontières indiquées sur la carte ci-jointe, sauf à discuter et à régler les conditions de cette neutralité d'accord avec les autres puissances représentées à la Conférence de Berlin.

Art. 6. — Le gouvernement de la République française reconnaît le drapeau de l'Association internationale du Congo — drapeau bleu avec étoile d'or au centre — comme le drapeau d'un gouvernement ami.

En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé la présente Convention et y ont apposé leur cachet.

Fait à Paris, le cinq février mil huit cent quatre-vingt-cinq.

JULES FERRY
Comte PAUL DE BORCHGRAVE D'ALTENA.

placer la Conférence de Berlin en face de droits acquis. En septembre 1883, ne se contentant plus de la limite historique du 5° 12 au Nord, il avait fait occuper par ses troupes le district de Massabi. Pendant que les plénipotentiaires délibéraient, le 25 décembre 1884, il obtint des indigènes la cession de la rive gauche de la Loema. Quelque temps après il s'emparait de Banana et son escadre prenait position dans l'estuaire du Congo. L'explorateur Chavanne, qui se trouvait alors dans ces parages, raconte dans ses *Reisen ùnd Forschùngen in alten ùnd neùen Kongo-Staat* que les officiers portugais réunissaient force palabres de chefs indigènes, leur faisant toute sorte de cadeaux et de promesses pour qu'ils réclamassent la souveraineté de leur patrie. De telles dispositions faisaient présager de laborieuses négociations. Ce fut par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France à Berlin et avec le concours de l'Angleterre et de l'Allemagne, que le Portugal traita avec l'Association. M. de Courcel engagea celle-ci à reconnaître les droits du gouvernement de Lisbonne sur les districts de Cabinda et de Molembe, bien qu'ils soient situés sur la rive Nord du Congo. Ils ont en effet pour la nation portugaise une grande importance historique et figurent même dans la Constitution nationale. D'autre part notre représentant déclara au cabinet du roi dom Luis qu'il ferait bien de borner, en dehors de ces deux points, ses prétentions à la rive méridionale du fleuve. Les gouvernements allemand et anglais insistèrent dans le même sens et, après de nombreux pourparlers, l'accord se fit sur ces bases. L'Association accorde au Portugal sur ses territoires les mêmes avantages qu'aux autres nations : ce dernier, par contre, reconnait la neutralité des possessions de la Société et accepte de considérer son drapeau comme celui d'un gouvernement ami. Ce traité fut signé

à Berlin, le 14 février 1885, par le marquis de Penafiel, le colonel Strauch et le baron de Courcel (1).

(1) Convention entre le Portugal et l'Association internationale du Congo :

Art. 1. — L'Association internationale du Congo déclare étendre au Portugal les avantages qu'elle a accordés aux Etats-Unis d'Amérique, à l'Empire d'Allemagne, à l'Angleterre, à l'Italie, à l'Autriche-Hongrie, aux Pays-Bas, à l'Espagne, à la France et aux royaumes unis de Suède et de Norwège, en vertu des conventions qu'elle a conclues avec ces diverses puissances aux dates respectives des 22 avril, 8 novembre, 16, 19, 24, 29 décembre 1884, 7 janvier, 5 et 10 février 1885 et dont l'Association s'engage à remettre les copies authentiques au gouvernement de Sa Majesté Très Fidèle.

Art. 2. — L'Association internationale du Congo s'engage en outre à ne jamais accorder d'avantages, de quelque nature qu'ils soient, aux sujets d'une autre nation, sans que ces avantages soient immédiatement étendus aux sujets de Sa Majesté Très Fidèle.

Art. 3. — L'Association internationale du Congo et Sa Majesté Très Fidèle le roi de Portugal et des Algarves adoptent pour frontières entre leurs possessions dans l'Afrique occidentale, savoir :

Au nord du fleuve Congo (Zaïre), la droite joignant l'embouchure de la rivière qui se jette dans l'océan Atlantique, au sud de la baie de Cabinda près de Ponta-Vermelha, à Cabo-Lombo ;

Le parallèle de ce dernier point prolonge jusqu'à son intersection avec le méridien du confluent du Culacalla avec la Luculla ;

Le méridien ainsi déterminé jusqu'à sa rencontre avec la rivière Luculla ;

Le cours du Luculla jusqu'à son confluent avec le Chiloango (Luango-Luce) ;

Le cours du Congo (Zaïre) depuis son embouchure jusqu'à la petite rivière du Uango-Uango, entre la factorerie hollandaise et la factorerie portugaise, de manière à laisser celle-ci en territoire portugais, jusqu'à la rencontre de ce méridien avec le parallèle de Noqui ;

Le parallèle de Noqui jusqu'à son intersection avec la rivière Kuango Cuango) ;

A partir de ce point, dans la direction du sud, le cours du Kuango Cuango).

Art. 4. — Une Comission composee de Représentants des Parties contractantes, en nombre égal des deux côtés, sera chargée d'exécuter sur le terrain le tracé de la frontière conformément aux stipulations précedentes. En cas de différend, le règlement en sera arrêté par des délégués qui seront nommés par la Commission internationale du Congo.

Art. 5. — Sa Majesté Très Fidèle le roi de Portugal et des Algarves est disposé à reconnaître la neutralité des possessions de l'Association internationale du Congo, sauf à discuter les conditions de cette neutralité, d'accord avec les autres puissances représentées à la Conférence de Berlin.

Art. 6. — Sa Majesté Très Fidèle le roi de Portugal et des Algarves reconnaît le drapeau de l'Association internationale du Congo — drapeau bleu avec étoile d'or au centre — comme le drapeau d'un gouvernement ami.

Ces conventions réglèrent le sort des bouches du Congo, seule issue de tout le commerce de l'Afrique centrale ; celles-ci se trouvèrent placées aux mains de trois puissances. Le Portugal occupe la rive gauche du fleuve depuis la mer jusqu'à Noki; la France possède la rive droite en amont de Manyanga; jusqu'à ce point elle appartient à l'Etat du Congo. Celui-ci est maître des deux ports de l'estuaire, Banana et Boma ; il reste libre d'en créer un troisième à Matadi. Le Portugal, au sud du fleuve, conserve intacte sa colonie d'Angola et au nord il garde les enclaves de Cabinda et de Molembe. Enfin, la France voit reconnaître ses acquisitions du Gabon qui s'étendent jusqu'au bassin de la Licona.

La situation territoriale étant ainsi réglée, rien ne s'opposait plus à l'achèvement des travaux de la Conférence. Déjà, lorsqu'elle apprit la conclusion de l'accord du 5 février entre la France et l'Association, la Haute Assemblée aborda immédiatement la question de la neutralisation du bassin conventionnel. Une fois le traité du 14 de ce mois signé avec le Portugal, elle put s'occuper de la rédaction définitive de son Acte final, sans crainte de voir les principes qu'elle y proclamerait contrecarrés par la mauvaise volonté des puissances se disputant cette contrée. Aussi en adopta-t-elle le texte à la séance du 23 février avant de procéder trois jours après, le 26, à l'échange des ratifications et à la clôture du Congrès.

Art. 7. — La présente Convention sera ratifiée et les ratifications seront échangées à Paris, dans un délai de trois mois ou plus tôt, si faire se peut.

En foi de quoi les plénipotentiaires des deux puissances contractantes, ainsi que Son Excellence le baron de Courcel, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de France à Berlin, comme représentant la puissance médiatrice, ont signé la présente Convention et y ont apposé leur cachet.

Fait en triple à Berlin, le quatorzième jour du mois de février dix-huit cent quatre-vingt-cinq.

(Signé) STRAUCH ; marquis de PENAFIEL ; Alph. de COURCEL.

III. — *La signature de l'Acte général de la Conférence et l'Association du Congo.*

Toutefois avant la signature de cette Déclaration finale un fait très important se produisit. L'Association du Congo n'avait pas été admise à avoir un représentant à la Conférence bien que les délibérations de celle-ci fussent pour elle une question de vie ou de mort, car, à l'ouverture des négociations, reconnue par l'Allemagne seule, elle ne pouvait prétendre aux yeux de tous à la qualité d'Etat souverain et c'était là une condition indispensable pour prendre part aux travaux de la Haute Assemblée.

Mais depuis lors la situation avait changé : toutes les puissances représentées à Berlin, à l'exception de la Turquie, avaient accordé à l'Association son admission dans la communauté internationale. L'exclusion qu'on lui avait naguère imposée tombait donc d'elle-même; aussi le colonel Strauch, son président, adressa-t-il la lettre suivante à M. de Bismarck :

« Prince, l'Association internationale du Congo a successivement conclu avec les puissances représentées à la Conférence de Berlin (moins une) des traités, qui, parmi leurs clauses, contiennent une disposition reconnaissant son pavillon comme celui d'un Etat ou d'un Gouvernement ami. Les négociations engagées avec la dernière Puissance aboutiront, tout permet de l'espérer, à une prochaine et favorable issue.

« Je me conforme aux intentions de Sa Majesté le roi des Belges, agissant en qualité de fondateur de cette Association, en portant ce fait à la connaissance de Votre Altesse Sérénissime.

« La réunion et les délibérations de l'éminente Assemblée qui siège à Berlin sous votre présidence ont essentielle-

ment contribué à hâter cet heureux résultat. La Conférence, à laquelle j'ai le devoir d'en rendre hommage, voudra bien, j'ose l'espérer, considérer l'avènement d'un Pouvoir qui se donne la mission exclusive d'introduire la civilisation et le commerce au centre de l'Afrique comme un gage de plus des fruits que doivent produire ses importants travaux.

« Je suis, avec le plus profond respect, de Votre Altesse Sérénissime, le très humble et très obéissant serviteur.

« STRAUCH (1). »

Au début de la séance du 23 février, M. Busch, sous-secrétaire d'Etat, qui la présidait en l'absence du Chancelier, donna lecture de cette lettre. Il la fit suivre des paroles suivantes :

« Messieurs, je crois être l'interprète du sentiment unanime de la Conférence en saluant comme un événement heureux la communication qui nous est faite et qui constate la reconnaissance à peu près unanime de l'Association internationale du Congo. Tous, nous rendons justice au but élevé de l'œuvre à laquelle Sa Majesté le roi des Belges a attaché son nom; tous, nous connaissons les efforts et les sacrifices au moyen desquels il l'a conduite au point où elle est aujourd'hui; tous, nous faisons des vœux pour que le succès le plus complet vienne couronner une entreprise qui peut seconder si utilement les vues qui ont dirigé la Conférence (2). »

Le baron de Courcel s'exprima ensuite en ces termes: « En qualité de représentant d'une puissance dont les possessions sont limitrophes de celles de l'Association internationale du Congo, je prends acte avec satisfaction de la

(1) *Archives diplomatiques*, 1885, tome III, p. 269.

(2) *Archives diplomatiques*, p. 269.

démarche par laquelle cette Association nous notifie son entrée dans la vie internationale. J'émets, au nom de mon Gouvernement, le vœu que l'Etat du Congo, territorialement constitué aujourd'hui dans des limites précises, arrive bientôt à pourvoir d'une organisation gouvernementale régulière le vaste domaine qu'il est appelé à faire fructifier.

« Assuré du bon vouloir unanime des Puissances qui sont ici représentées, souhaitons-lui de remplir les destinées qui lui sont promises sous la sage direction de son Auguste Fondateur, dont l'influence modératrice sera le plus précieux gage de son avenir (1). »

Le comte Kapnist, au nom de la Russie, déclare qu'il s'associe aux souhaits de bienvenue que font ses collègues au nouvel Etat.

Sir Edward Malet prend ensuite la parole. Après avoir exprimé la satisfaction qu'éprouvera le gouvernement de la Reine, en apprenant la reconnaissance générale de la nouvelle puissance, il ajoute, en parlant du roi Léopold II : « On croyait que l'entreprise était au-dessus de ses forces, qu'elle était trop grande pour réussir. On sait maintenant que le roi avait raison et que l'idée qu'il poursuivait n'était pas une utopie. Il l'a menée à bonne fin, non sans difficultés ; mais ces difficultés même ont rendu le succès d'autant plus éclatant. En rendant à Sa Majesté cet hommage de reconnaître tous les obstacles qu'elle a surmontés, nous saluons l'Etat nouveau-né avec la plus grande cordialité et nous exprimons un sincère désir de le voir fleurir et croître sous son égide (2). »

Le marquis de Penafiel déclara partager les sentiments

(1) et (2) Archives diplomatiques, 1885, tome III, p. 249 et 270.

exprimés par le baron de Courcel dans son discours de bienvenue.

Le comte de Launay, ambassadeur d'Italie, estime que le monde entier ne peut avoir que de la sympathie et des encouragements pour cette œuvre de civilisation qui honore le dix-neuvième siècle et dont les intérêts généraux de l'humanité profiteront toujours davantage. Il rend hommage à la persévérance de Léopold II et aux généreux sacrifices qu'il a faits dans ce but.

Le comte Széchényi, délégué de l'Autriche, s'exprime dans le même sens que ses collègues.

Le comte de Bénomar déclare que l'Espagne s'associe aux manifestations faites en faveur du Congo.

M. de Vind, au nom du Danemark, joint ses vœux à ceux qui ont été formés pour la prospérité de la puissance qui vient de naître.

Le plénipotentiaire de Suède et Norwège, général baron de Bildt, agit de même.

M. Sanford rappelle que les Etats-Unis d'Amérique ont été les premiers à reconnaître l'Association internationale et il est heureux que toutes les nations aient suivi cet exemple.

Saïd-Pacha regrette de ne pouvoir s'associer officiellement dès aujourd'hui aux félicitations de ses collègues et pense que la Turquie n'a rien à objecter à la formation du nouvel Etat.

Enfin, après que le comte Van der Straeten Ponthoz, délégué de la Belgique à la Conférence, a remercié le président des termes dans lesquels il a parlé de son souverain, le comte de Lambermont prend à son tour la parole en ces termes :

« Si le président de l'Association Internationale du Congo avait l'honneur de siéger parmi vous, il lui appartiendrait

de répondre aux paroles que nous avons entendues aujourd'hui et qui sont si sympathiques pour le roi des Belges et pour son œuvre.

« En son absence et, quoiqne représentant Sa Majesté à un autre titre, nous avons pensé, mon collègue et moi, qu'il nous serait permis de témoigner combien nous avons été sensibles au témoignage rendu au fondateur de l'Association.

« Le comte Van der Straeten a exprimé des sentiments auxquels je m'associe de tout cœur. Nous sommes certains de ne pas trop nous avancer en manifestant d'avance notre gratitude, au nom de Sa Majesté, pour le témoignage qui vient de lui être rendu comme pour l'appui que son entreprise a trouvé parmi vous, et qui ne sera pas le moindre gage de son succès (1). »

Le président indique ensuite que la lettre du colonel Strauch et les déclarations par elle suscitées figureront au protocole de la séance. Plusieurs plénipotentiaires, pour compléter cette idée, demandent que les copies des différents traités par lesquels l'Association a été reconnue par les diverses puissances, soient réunies en un fascicule et annexées au protocole. Cette motion est adoptée.

C'est ainsi que l'Association internationale du Congo prit place parmi les Etats. Après de laborieuses négociations avec chacun des pays représentés à Berlin, elle obtenait la récompense de ses efforts ; au milieu des acclamations des délégués de l'Europe, elle était élevée à la dignité de puissance et, pour bien marquer que c'était là l'œuvre de la Conférence, les ambassadeurs décidaient que les diverses conventions de reconnaissance figureraient au nombre des documents de la Haute Assemblée.

(1) *Archives diplomatiques*, op. cit., p. 270.

Trois jours après, le 26 février 1885, avant que les plénipotentiaires ne signent l'Acte final, le président de l'Association, se basant sur les dispositions de l'article 37 de cette Déclaration, ainsi conçu :

« Art. 37. — Les puissances qui n'auront pas signé le présent Acte général pourront adhérer à ses dispositions par un Acte séparé.

« L'adhésion de chaque puissance est notifiée, par la voie diplomatique, au gouvernement de l'Empire d'Allemagne, et par celui-ci à tous les Etats signataires ou adhérents.

« Elle emporte de plein droit l'acceptation de toutes les obligations et l'admission à tous les avantages stipulés par le présent Acte général »,

voulut faire accomplir à cette Société son premier acte d'Etat Souverain, en la faisant adhérer à la Déclaration finale, honneur auquel, comme on vient de le voir, seules les « Puissances » étaient admises. Il envoya donc au prince de Bismarck la lettre suivante :

« Prince, en vertu des pleins pouvoirs qui m'ont été délivrés par Sa Majesté le roi des Belges, agissant comme fondateur de l'Association internationale du Congo, pleins pouvoirs qui sont ci-annexés, et en conformité de l'article 37 de l'Acte général de la Conférence de Berlin, j'ai l'honneur d'adresser au gouvernement de l'Empire d'Allemagne, l'Acte par lequel l'Association internationale du Congo adhère au dit Acte général.

« J'ai la confiance que Votre Altesse Sérénissime voudra bien, selon la stipulation qui forme le paragraphe 2 du même article, notifier cette adhésion aux Etats qui ont signé l'Acte général ou qui y adhéreront.

« L'Association internationale du Congo envisagera la suite favorable donnée à sa demande comme un nouveau

témoignage de la bienveillance des Puissances pour une œuvre appelée, par son origine, ses conditions d'existence et son but, à seconder l'accomplissement des vues généreuses de la Conférence.

« Je suis, avec un profond respect, de Votre Altesse Sérénissime, le très humble et très obéissant serviteur.

« *Le président de l'Association internationale du Congo.*

« Colonel STRAUCH (1). »

Berlin, le 26 février 1885.

A ce document étaient joints les pleins pouvoirs conférés par le roi des Belges au colonel Strauch, qui étaient ainsi libellés :

« Nous, Léopold II, roi des Belges, agissant comme fondateur de l'Association internationale du Congo, donnons par les présentes, pleins pouvoirs à M. Strauch, président de cette Association, de signer l'Acte d'accession au traité général adopté par la Conférence de Berlin.

Signé : LÉOPOLD (1). »

Bruxelles, le 15 février 1885.

Le prince de Bismarck, qui présidait cette dernière séance, donna lecture aux ambassadeurs de ces documents, tout en faisant remarquer que, rigoureusement, une telle communication ne devrait être faite qu'après la signature de la Déclaration générale. Puis il ajouta les paroles suivantes :

« Messieurs, je crois répondre au sentiment de l'Assemblée en saluant avec satisfaction la démarche de l'As-

(1) *Archives diplomatiques*, op. cit. p., 294.

sociation internationale du Congo et en prenant acte de son adhésion à nos résolutions. Le nouvel Etat du Congo est appelé à devenir un des principaux gardiens de l'œuvre que nous avons en vue et je fais des vœux pour son développement prospère et pour l'accomplissement des nobles aspirations de son illustre fondateur. »

Les plénipotentiaires procédèrent ensuite, sur l'invitation du président, à la signature de l'Acte final.

IV. — *Léopold II souverain de l'Etat indépendant du Congo.*

Ainsi qu'on vient de le voir, le prince de Bismarck avait, avant de clore les travaux de la Conférence de Berlin, formulé le vœu que le roi des Belges fût appelé à diriger les destinées du nouvel Etat. Il s'était en cela conformé à la pensée unanime de tous les plénipotentiaires et quelques-uns d'entre eux, M. de Courcel notammment, avaient exprimé ce désir d'une manière formelle, dans le souhait de bienvenue qu'ils faisaient à cette jeune puissance.

Ce n'était là que justice : le roi Léopold avait été le promoteur de l'œuvre africaine; dès ses débuts il l'avait conduite, lui sacrifiant et son temps et la plus grande partie de sa fortune. A lui donc revenait l'honneur de monter sur le trône qu'on venait de créer, en même temps que le soin d'organiser les immenses territoires du Congo. La tâche en effet était loin d'être achevée : la conquête pacifique de l'Afrique centrale devait encore demander de longues années et nul ne pouvait mieux en assumer la direction que celui qui en avait été l'initiateur.

Toutefois on ne transforma pas immédiatement le carac-

tère de l'Association du Congo; ce ne fut que deux mois après la fin des travaux de la Conférence de Berlin qu'on s'en occupa. Le 16 avril 1885, le roi fit connaître à ses ministres son intention de devenir le chef de l'Etat indépendant du Congo. Il leur déclara qu'il le faisait sur les sollicitations des Chambres législatives, des principales villes du pays ainsi que d'un grand nombre de corporations et d'associations importantes.

« En présence de ces encouragements, disait-il dans la lettre qu'il adressa à ce sujet à ses ministres, je ne puis reculer devant la poursuite et l'achèvement d'une tâche à laquelle j'ai pris, en effet, une part importante : et puisque vous estimez comme moi, Messieurs, qu'elle peut être utile au pays, je vous prie de demander aux Chambres législatives l'assentiment qui m'est nécessaire.

« Les termes de l'article 62 de la Constitution caractérisent par eux-mêmes la situation qu'il s'agirait d'établir. Roi des Belges, je serais en même temps le Souverain d'un autre Etat. Cet Etat serait indépendant comme la Belgique et il jouirait comme elle des bienfaits de la neutralité. Il aurait à suffire à ses besoins et l'expérience, comme l'exemple des colonies voisines, m'autorisent à affirmer qu'il disposerait des ressources suffisantes (1). »

Ainsi, pour que Léopold II pût réunir deux couronnes sur sa tête, il fallait que le Parlement lui en donnât l'autorisation, dans des conditions particulièrement difficiles, ainsi que le constate l'art. 62 de la Constitution du 7 février 1831.

« Le roi, dit-il, ne peut en même temps être le chef d'un autre Etat sans l'assentiment des deux Chambres. Aucune

(1) Reproduit dans [illegible] *L'Etat indépendant* [illegible] p. 88.

des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit les deux tiers des suffrages. »

Cette disposition, il est bon de le rappeler, avait été faite pour une hypothèse toute autre que celle de l'accession du roi au trône d'un Etat africain. Elle avait été votée alors que la Belgique, se séparant brusquement de la Hollande, devenait un Etat indépendant. On espérait, à cette époque, que le second fils de Louis-Philippe, le duc de Nemours, en deviendrait le chef et l'on avait voulu protéger ainsi la Belgique contre une union même personnelle avec la France.

Néanmoins, il fallait se conformer à cette prescription. Aussi, le 21 avril 1885, M. Bernaert, ministre des finances, donna-t-il lecture à la Chambre des Représentants de la lettre du roi dont nous avons parlé et demanda-t-il à l'Assemblée d'accorder au roi l'autorisation qui lui était nécessaire. La Chambre renvoya le projet à l'examen de ses sections et le 24 avril M. Nothomb, au nom de la section centrale, présenta un rapport dont la conclusion était de permettre au Souverain de devenir le chef du Congo. La discussion eut lieu le 28 avril; un seul des Représentants s'opposa au vote de la motion, ce fut M. Neujean. Il basa son refus sur une raison constitutionnelle : il déclara que, comme on vient de le voir, la Constitution n'avait en vue qu'une union avec la France et que, n'ayant certainement pas prévu le cas d'une union personnelle avec un Etat africain, elle ne permettait pas de voter le projet actuellement soumis aux Chambres. Il ajouta que, en 1831, on avait voulu réserver au pays seul l'entière activité de son roi et que, si l'on avait prévu le cas où celui-ci pourrait réunir deux couronnes sur sa tête, ce n'était que pour l'éventualité

exceptionnelle où l'intérêt évident de la Belgique le commanderait. Or, l'union personnelle avec le Congo se présentait d'une façon toute différente; elle pouvait avoir pour résultat d'engager l'Etat belge dans des entreprises coloniales qui risquaient de devenir pour lui la source de cruelles déceptions. La première partie de cette argumentation était évidemment fausse. En 1831, on avait voulu empêcher la réunion de la Belgique à la France; mais, bien qu'inspiré par cette préoccupation, l'article 62 a une portée beaucoup plus vaste : il s'applique à tout Etat, fût-il même africain, bien qu'assurément personne n'ait pu penser à cette dernière hypothèse lors du vote de la Constitution.

Aussi M. Bernaert eut-il peu de peine à réfuter cette objection. Il ajouta, pour rassurer M. Neujean au sujet des expéditions lointaines et des dangers qu'elles pouvaient présenter pour la Belgique, que les règles de l'union personnelle, laissant les deux pays absolument indépendants, les malheurs qui pourraient fondre sur l'un n'auraient aucune répercussion sur l'autre. Ces paroles étaient tout à fait conformes à la théorie de l'union personnelle : l'avenir devait cependant leur donner un éclatant démenti et l'acceptation par Léopold II de la couronne du Congo allait bien être pour la Belgique le commencement des aventures coloniales.

Un autre Représentant, M. de Haerne, prit ensuite la parole pour déclarer que l'intérêt patriotique commandait l'acceptation de la motion, car l'union avec l'Etat indépendant aurait pour effet de grandir la Belgique aux yeux des autres nations. M. Bara enfin déclara adhérer au projet.

La Chambre adopta alors par 124 voix contre une et une abstention la Résolution proposée par sa section centrale et ainsi conçue :

« Sa Majesté Léopold II, roi des Belges, est autorisé à être le chef de l'Etat fondé en Afrique par l'Association Internationale du Congo.

« L'union entre la Belgique et le nouvel Etat sera exclusivement personnelle. »

Au Sénat, le président, M. le baron T'Kint de Roodenbeke, annonça, au début de la séance du 30 avril, que le Gouvernement avait soumis à l'Assemblée un projet de résolution autorisant le roi à devenir le chef du Congo dès le 21 avril, en même temps qu'il le faisait à la Chambre. Séance tenante, une Commission fut nommée pour discuter la motion et, après une suspension de séance, elle apportait un rapport favorable. La discussion commença aussitôt. M. Vaucamps attaqua vivement le projet, en mettant même en cause la personne royale. M. Bernaert lui répondit au nom du cabinet; MM. Firmin Mignot et Graux vinrent appuyer le ministre dans la discussion et le Sénat adopta ensuite par 58 voix contre une, le texte de la Résolution adoptée le 28 avril à la Chambre.

Le roi remercia le Parlement de l'autorisation qui lui était accordée par deux messages dont l'un fut communiqué aux Représentants le 5 mai et l'autre fut lu au Sénat le 9 juin.

Aussitôt que la décision prise par les Chambres fut connue, des adresses de félicitation arrivèrent de toutes parts au souverain, montrant quelle sympathie avait soulevée l'œuvre humanitaire du roi et la confiance que sa direction donnait dans les destinées de la nouvelle puissance. Nous citerons celles des conseils communaux de Bruxelles et d'Anvers, celles des conseils échevinaux de Gand et de Liège, celle la Garde civique, celle de la municipalité de Londres, qu'une délégation du Conseil général de la Cité vint remettre à Léopold II, etc.

En vertu de cette autorisation, qui parut au *Moniteur Officiel* sous forme de loi le 2 mai 1885, le roi pouvait prendre en main les rênes du gouvernement du Congo. Il le fit dans un décret du 20 mai, par lequel il proclama l'existence du nouvel Etat et sa propre accession au trône. Mais ce document ne reçut aucune espèce de publicité : il ne parut ni au *Moniteur Officiel*, ni même au *Bulletin des Lois*. Sans doute, Léopold II estima qu'il n'intéressait à aucun degré la Belgique et qu'en conséquence, il ne pouvait paraître dans un recueil consacré aux actes publics de ce pays.

Enfin le 1er août 1885, le roi fit aux diverses puissances deux déclarations : l'une leur notifiait la constitution de l'Etat, l'autre sa neutralité perpétuelle.

Voici le texte du premier de ces documents, qui forme le dernier des Actes relatifs à la création de la nouvelle nation :

« Le Gouvernement de Votre Majesté a bien voulu reconnaître le pavillon de l'Association internationale du Congo comme celui d'un Etat ami. Lors de la signature de l'Acte général de la Conférence de Berlin, le président et les membres de cette Haute Assemblée ont, en recevant l'adhésion de l'Association à l'œuvre de la Conférence, manifesté leurs sympathies pour cette entreprise. Aujourd'hui que la position de l'Association est fixée au point de vue international, que sa constitution territoriale est établie et que sa mission a reçu de précieux encouragements, je suis en mesure de porter à la connaissance de Votre Majesté et de son Gouvernement que les possessions de l'Association internationale du Congo formeront désormais l'Etat indépendant du Congo.

« J'ai en même temps l'honneur d'informer Votre Majesté et son Gouvernement qu'autorisé par les Cham-

bres législatives belges à devenir le chef du nouvel Etat, j'ai pris, d'accord avec l'Association, le titre de Souverain de l'Etat indépendant du Congo. L'union entre la Belgique et cet Etat sera exclusivement personnelle. Le nouvel Etat, j'en ai la ferme confiance, répondra à l'attente des puissances qui ont, en quelque sorte, salué à l'avance son entrée dans la famille des nations.

« J'ai la ferme confiance que le nouvel Etat saura se montrer digne de la bienveillance de toutes les puissances. Je m'efforcerai de le guider dans cette voie et j'ose espérer que Votre Majesté et son Gouvernement voudront bien me faciliter ma tâche en faisant un favorable accueil à la présente notification.

« Je saisis avec empressement, etc. (1).

« LÉOPOLD. »

La réponse à cette déclaration ne se fit pas attendre Elle était le complément nécessaire de l'œuvre qu'avaient faite les puissances cinq mois auparavant, en transformant en Etat l'Association du Congo, et l'avenir assuré, sous la sage direction de Léopold II, de l'œuvre civilisatrice qu'elles avaient voulu alors consacrer. Aussi s'empressèrent-elles de répondre en félicitant le roi des Belges de son accession à cette nouvelle dignité et en faisant des vœux pour la prospérité de l'Etat dont il assumait ainsi la direction (2).

(1) Rapporté dans Banning : *Le partage politique de l'Afrique*, p. 129.

(2) Voici les armoiries de l'Etat du Congo :

D'azur à la face ondée d'argent, accompagnée en chef, à dextre, d'une étoile à cinq rais d'or; en cœur, un écu de sable au lion d'or, armé et lampassé de gueules qui est de Belgique; en cœur un écu burelé d'or et de sable de dix pièces, au crancelin de sinople posé en bande, qui est de Saxe.

L'écu, sommé de la couronne royale d'or, est supporté de deux lions au naturel.

Devise : « Travail et Progrès. »

Le tout placé sur un manteau de pourpre doublé d'hermine, surmonté de la couronne royale.

CHAPITRE DEUXIÈME

THÉORIE DE L'ÉTAT CRÉÉ

SECTION I

Nature de l'État

I. — *Sa Naissance.*

Si maintenant nous examinons au point de vue critique les conditions dans lesquelles l'Etat du Congo a, selon l'expression du roi des Belges, pris place « dans la famille des nations », nous devons reconnaître que son apparition semble en contradiction avec toutes les traditions internationales suivies jusqu'alors.

« Le spectacle, dit Jooris, d'un Etat nouveau sorti sans convulsions du sein d'une Association privée, et venant, son acte de naissance à la main, réclamer sa place dans la communauté politique, siégeant en Conseil pour régler le sort de l'Afrique, comptera parmi les événements les plus mémorables du XIX[e] siècle (1). » C'est qu'en effet ce mode de

(1) Jooris. *L'Acte général de la Conférence de Berlin*, p. 38.

constitution d'un Etat nouveau rompait avec tous les précédents sur la matière. On avait vu jusqu'ici des nations nouvelles sorties du démembrement de quelque empire ébranlé, comme dans notre siècle la Grèce, la Roumanie, le Monténegro, ou de la réunion de plusieurs Etats jusqu'alors indépendants comme le royaume d'Italie, l'Empire d'Allemagne et tout récemment « la plus grande République du Centre-Amérique », née en 1895 du groupement de l'Honduras, du Salvador et du Nicaragua. Des colonies se séparant brusquement de la mère-patrie avaient forcé l'Europe à reconnaître des souverainetés nouvelles, comme cela a été le cas pour toutes les Républiques américaines : la Hollande a même vu la moitié de ses provinces l'abandonner pour former la Belgique. Autrefois des Etats apparaissaient et disparaissaient au hasard des successions princières. Enfin les théoriciens ont mis en avant des principes qui justifieraient la formation d'unités politiques nouvelles, comme le principe des nationalités ou celui des frontières naturelles.

Mais, si nombreux que soient les modes imaginés pour servir de cause à la constitution d'Etats, nous nous trouvons ici en présence d'une forme inusitée : la transformation d'une Association privée en un Etat indépendant.

Ce procédé, si particulier soit-il, n'est pourtant pas absolument nouveau et notre siècle en a déjà offert un exemple, quoiqu'il soit peu connu. C'est celui de la République de Liberia. En 1816, alors que le Congrès de Vienne venait de proclamer l'abolition de la traite des Noirs, se forma à Washington la « Société de colonisation américaine pour l'établissement d'hommes de couleur libres des Etats-Unis. » Cette Société obtint, en 1821, sur la côte occidentale de l'Afrique, la concession en toute souveraineté, par les chefs indigènes, de vastes territoires. Elle y établit une co-

lonie de nègres affranchis et leur fournit des subsides pour pourvoir au fonctionnement d'un gouvernement régulier dirigé par ses fondateurs. Mais, en 1839, une puissance européenne contesta au Conseil d'Administration de la Société le droit d'exercer des droits de souveraineté et en particulier de lever des droits de douane sur les commerçants étrangers. La colonie se déclara alors indépendante sous le nom de « Commune de Liberia » et en 1847 changea cette dénomination contre celle de « République de Liberia ». Le nouvel Etat a, depuis lors, été reconnu par les grandes puissances qui ont passé avec lui des traités. Cette fondation offre, on le voit, beaucoup d'analogie avec celle du Congo. Le but poursuivi différait à peine : le Liberia devait servir à l'établissement des nègres affranchis ; l'Etat indépendant a pour but la répression de la traite et la civilisation des Noirs. La Société de Washington qui créa le premier n'avait reçu aucun mandat de son gouvernement ; celle de Bruxelles qui fonda le Congo était aussi absolument privée. Enfin, si le Liberia vit aujourd'hui de ses propres ressources, ce n'est que grâce aux secours pécuniaires de ses fondateurs qu'il a pu assurer son existence à ses débuts. Aujourd'hui l'Etat du Congo est encore obligé de faire appel aux subsides des propagateurs de l'œuvre africaine, sans pouvoir, même avec leur aide, combler les déficits de ses budgets.

Il semble toutefois qu'on doive faire une différence entre la situation des deux Etats. Pour fonder le Liberia, on transportait des nègres en Afrique, on leur donnait une organisation, on en faisait une nation. Sans doute l'organisme dont on les dotait était trop compliqué pour eux ; ils ne possédaient pas un degré de civilisation suffisant pour assurer le fonctionnement régulier d'institutions parlementaires et aujourd'hui encore il ne semble pas que la République soit

sortie de la période de tâtonnements et d'anarchie d'une nation encore dans l'enfance. Mais au moins du jour où de colonie d'une Société privée, celle de Washington, le Liberia est devenu un Etat souverain, ce sont les naturels qui ont été chargés d'assurer la marche des affaires publiques. C'est bien la nation elle-même qui se dirige comme elle l'entend et si elle se dirige avec peine, le gouvernement n'en est pas moins émané du corps social qu'il représente.

Tout autre est le cas du Congo : un grand Etat africain de 30 millions d'âmes a été créé à Berlin, mais sans consulter les intéressés. On ne leur a point demandé s'ils entendaient être ainsi groupés en nation. L'organisation qu'on leur impose est entièrement étrangère ; on leur crée des droits et des devoirs, sans s'inquiéter de savoir s'ils approuvent ces obligations nouvelles. Sans doute le but poursuivi en agissant ainsi est excellent, mais ce n'en est pas moins dans la création des Etats, un fait sans précédent.

A chaque instant des nations européennes occupent en Afrique des territoires nouveaux. Elles ne demandent pas évidemment aux indigènes leur consentement ; mais ces colonies, les grandes puissances les font pour elles-mêmes ; ce ne seront que des annexes de la mère-patrie et non des nations nouvelles. Le but de l'Etat du Congo est plus désintéressé : ses fondateurs n'ont pensé, en le créant, qu'aux avantages qui résulteraient pour l'humanité en général de sa fondation et n'ont pas cherché un agrandissement pour une nation déterminée. Mais il semble alors que, si c'était une nation nouvelle qu'on voulait constituer, on aurait dû avant tout prendre l'avis des indigènes, les premiers intéressés.

Ce qui montre combien l'opinion de ceux-ci importait peu, c'est la façon dont on leur apprit qu'ils formaient désormais un grand Etat. Tandis que le roi Léopold noti-

fiait soigneusement aux grandes nations la constitution du nouvel Etat sous sa souveraineté, les choses au Congo se passaient beaucoup plus simplement. Un décret du roi des Belges du 20 mai 1885 proclamait l'existence de l'Etat indépendant et son propre avènement au trône. Ce document, comme on l'a vu, ne reçut aucune publicité en Europe et ne fut pas même inséré au Bulletin officiel du gouvernement belge. Le roi se borna à le porter à la connaissance de l'administrateur général résidant au Congo et qui était alors le colonel de Winton. Celui-ci réunit à Banana, le 19 juillet 1885, les représentants des maisons de commerce établies sur la rive droite du fleuve, ainsi que quelques-uns des chefs indigènes du voisinage. Il leur lut une proclamation qui contenait la substance, mais non le texte même, du décret et remit ensuite à chacun d'entre eux un exemplaire de sa proclamation. Ce fut tout : un Etat ne pouvait venir au monde en faisant moins de bruit (1).

Cette transformation de l'Association du Congo en Etat eut un autre résultat, qu'il convient de noter. Reconnue successivement par les diverses puissances, elle devenait pour chacune d'elles un Etat, au jour où un traité reconnaissait son drapeau « à l'égal de celui d'un gouvernement ami ». C'est ainsi qu'elle fut une puissance pour les Etats-Unis à partir du 22 avril 1884, pour l'Allemagne depuis le 8 novembre 1884, pour la France à dater du 5 février 1885. Mais, Etat aux yeux des nations l'ayant reconnue, l'Association n'était pour les autres qu'une Compagnie privée et il en résultait que, si un particulier de ces Etats avait eu avec elle des difficultés, il aurait pu l'assigner devant les tribunaux belges, le siège de la Société étant à

(1) Voir Moynier. *La fondation de l'Etat du Congo au point de vue juridique.*

Bruxelles, sans que l'Association pût exciper de l'incompétence des tribunaux à son égard. Si, au contraire, le plaignant appartenait à une des nations ayant reconnu l'Association, aucun tribunal n'était plus compétent pour la juger, car elle était puissance souveraine.

A partir du 26 février, son admission à la signature de l'Acte général lui conféra aux yeux de tous la qualité d'Etat, car ceux qui lui permettaient ainsi de prendre rang parmi les puissances étaient les interprètes autorisés de la communauté internationale entière. Dès lors, jusqu'à la déclaration du 20 mai, par laquelle le roi des Belges prenait, en qualité de souverain, les rênes du gouvernement, on eut le spectacle d'un Etat, n'ayant d'autre organisation que celle d'une Société privée quelconque de finance ou d'industrie, composée d'un président, d'un conseil d'Administration, et de membres ayant fait une mise de fonds, n'offrant par conséquent d'autre garantie de l'accomplissement des devoirs internationaux, que celle qu'on peut attendre d'une de ces Compagnies.

Une telle situation ne se présente pas ordinairement pour la reconnaissance des Etats, car, lorsqu'ils forment une vraie unité politique, ils possèdent une organisation, une souveraineté intérieure complète, bien que n'ayant pas encore reçu par la sanction des autres nations la souveraineté extérieure.

En réalité, il faut dire que le Congrès de Berlin, en reconnaissant à cette Association privée la qualité d'Etat, s'était confié à la sagesse de son fondateur et, connaissant ses hautes qualités, s'en était complètement remis à lui pour donner à la nouvelle création la direction qui lui semblerait la meilleure.

Dans la communication qu'il fit aux puissances, au sujet de son avènement, le roi des Belges déclare qu'un

tère de l'Association du Congo; ce ne fut que deux mois après la fin des travaux de la Conférence de Berlin qu'on s'en occupa. Le 16 avril 1885, le roi fit connaître à ses ministres son intention de devenir le chef de l'Etat indépendant du Congo. Il leur déclara qu'il le faisait sur les sollicitations des Chambres législatives, des principales villes du pays ainsi que d'un grand nombre de corporations et d'associations importantes.

« En présence de ces encouragements, disait-il dans la lettre qu'il adressa à ce sujet à ses ministres, je ne puis reculer devant la poursuite et l'achèvement d'une tâche à laquelle j'ai pris, en effet, une part importante ; et puisque vous estimez comme moi, Messieurs, qu'elle peut être utile au pays, je vous prie de demander aux Chambres législatives l'assentiment qui m'est nécessaire.

« Les termes de l'article 62 de la Constitution caractérisent par eux-mêmes la situation qu'il s'agirait d'établir. Roi des Belges, je serais en même temps le Souverain d'un autre Etat. Cet Etat serait indépendant comme la Belgique et il jouirait comme elle des bienfaits de la neutralité. Il aurait à suffire à ses besoins et l'expérience, comme l'exemple des colonies voisines, m'autorisent à affirmer qu'il disposerait des ressources suffisantes (1). »

Ainsi, pour que Léopold II pût réunir deux couronnes sur sa tête, il fallait que le Parlement lui en donnât l'autorisation, dans des conditions particulièrement difficiles, ainsi que le constate l'art. 62 de la Constitution du 7 février 1831 :

« Le roi, dit-il, ne peut en même temps être le chef d'un autre Etat sans l'assentiment des deux Chambres. Aucune

(1) Rapporté dans Oppelt. *Léopold II, roi des Belges, chef de l'Etat indépendant du Congo*, p. 262.

des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit les deux tiers des suffrages. »

Cette disposition, il est bon de le rappeler, avait été faite pour une hypothèse toute autre que celle de l'accession du roi au trône d'un Etat africain. Elle avait été votée alors que la Belgique, se séparant brusquement de la Hollande, devenait un Etat indépendant. On espérait, à cette époque, que le second fils de Louis-Philippe, le duc de Nemours, en deviendrait le chef et l'on avait voulu protéger ainsi la Belgique contre une union même personnelle avec la France.

Néanmoins, il fallait se conformer à cette prescription. Aussi, le 21 avril 1885, M. Bernaert, ministre des finances, donna-t-il lecture à la Chambre des Représentants de la lettre du roi dont nous avons parlé et demanda-t-il à l'Assemblée d'accorder au roi l'autorisation qui lui était nécessaire. La Chambre renvoya le projet à l'examen de ses sections et le 24 avril M. Nothomb, au nom de la section centrale, présenta un rapport dont la conclusion était de permettre au Souverain de devenir le chef du Congo. La discussion eut lieu le 28 avril ; un seul des Représentants s'opposa au vote de la motion, ce fut M. Neujean. Il basa son refus sur une raison constitutionnelle : il déclara que, comme on vient de le voir, la Constitution n'avait en vue qu'une union avec la France et que, n'ayant certainement pas prévu le cas d'une union personnelle avec un Etat africain, elle ne permettait pas de voter le projet actuellement soumis aux Chambres. Il ajouta que, en 1831, on avait voulu réserver au pays seul l'entière activité de son roi et que, si l'on avait prévu le cas où celui-ci pourrait réunir deux couronnes sur sa tête, ce n'était que pour l'éventualité

exceptionnelle où l'intérêt évident de la Belgique le commanderait. Or, l'union personnelle avec le Congo se présentait d'une façon toute différente; elle pouvait avoir pour résultat d'engager l'Etat belge dans des entreprises coloniales qui risquaient de devenir pour lui la source de cruelles déceptions. La première partie de cette argumentation était évidemment fausse. En 1831, on avait voulu empêcher la réunion de la Belgique à la France; mais, bien qu'inspiré par cette préoccupation, l'article 62 a une portée beaucoup plus vaste : il s'applique à tout Etat, fût-il même africain, bien qu'assurément personne n'ait pu penser à cette dernière hypothèse lors du vote de la Constitution.

Aussi M. Bernaert eut-il peu de peine à réfuter cette objection. Il ajouta, pour rassurer M. Neujean au sujet des expéditions lointaines et des dangers qu'elles pouvaient présenter pour la Belgique, que les règles de l'union personnelle, laissant les deux pays absolument indépendants, les malheurs qui pourraient fondre sur l'un n'auraient aucune répercussion sur l'autre. Ces paroles étaient tout à fait conformes à la théorie de l'union personnelle : l'avenir devait cependant leur donner un éclatant démenti et l'acceptation par Léopold II de la couronne du Congo allait bien être pour la Belgique le commencement des aventures coloniales.

Un autre Représentant, M. de Haerne, prit ensuite la parole pour déclarer que l'intérêt patriotique commandait l'acceptation de la motion, car l'union avec l'Etat indépendant aurait pour effet de grandir la Belgique aux yeux des autres nations. M. Bara enfin déclara adhérer au projet.

La Chambre adopta alors par 121 voix contre une et une abstention la Résolution proposée par sa section centrale et ainsi conçue :

« Sa Majesté Léopold II, roi des Belges, est autorisé à être le chef de l'Etat fondé en Afrique par l'Association Internationale du Congo.

« L'union entre la Belgique et le nouvel Etat sera exclusivement personnelle. »

Au Sénat, le président, M. le baron T'Kint de Roodenbeke, annonça, au début de la séance du 30 avril, que le Gouvernement avait soumis à l'Assemblée un projet de résolution autorisant le roi à devenir le chef du Congo dès le 21 avril, en même temps qu'il le faisait à la Chambre. Séance tenante, une Commission fut nommée pour discuter la motion et, après une suspension de séance, elle apportait un rapport favorable. La discussion commença aussitôt. M. Vaucamps attaqua vivement le projet, en mettant même en cause la personne royale. M. Bernaert lui répondit au nom du cabinet; MM. Firmin Mignot et Graux vinrent appuyer le ministre dans la discussion et le Sénat adopta ensuite par 58 voix contre une, le texte de la Résolution adoptée le 28 avril à la Chambre.

Le roi remercia le Parlement de l'autorisation qui lui était accordée par deux messages dont l'un fut communiqué aux Représentants le 5 mai et l'autre fut lu au Sénat le 9 juin.

Aussitôt que la décision prise par les Chambres fut connue, des adresses de félicitation arrivèrent de toutes parts au souverain, montrant quelle sympathie avait soulevée l'œuvre humanitaire du roi et la confiance que sa direction donnait dans les destinées de la nouvelle puissance. Nous citerons celles des conseils communaux de Bruxelles et d'Anvers, celles des conseils échevinaux de Gand et de Liège, celle la Garde civique, celle de la municipalité de Londres, qu'une délégation du Conseil général de la Cité vint remettre à Léopold II, etc.

En vertu de cette autorisation, qui parut au *Moniteur Officiel* sous forme de loi le 2 mai 1885, le roi pouvait prendre en main les rênes du gouvernement du Congo. Il le fit dans un décret du 20 mai, par lequel il proclama l'existence du nouvel Etat et sa propre accession au trône. Mais ce document ne reçut aucune espèce de publicité : il ne parut ni au *Moniteur Officiel*, ni même au *Bulletin des Lois*. Sans doute, Léopold II estima qu'il n'intéressait à aucun degré la Belgique et qu'en conséquence, il ne pouvait paraître dans un recueil consacré aux actes publics de ce pays.

Enfin le 1er août 1885, le roi fit aux diverses puissances deux déclarations : l'une leur notifiait la constitution de l'Etat, l'autre sa neutralité perpétuelle.

Voici le texte du premier de ces documents, qui forme le dernier des Actes relatifs à la création de la nouvelle nation :

« Le Gouvernement de Votre Majesté a bien voulu reconnaître le pavillon de l'Association internationale du Congo comme celui d'un Etat ami. Lors de la signature de l'Acte général de la Conférence de Berlin, le président et les membres de cette Haute Assemblée ont, en recevant l'adhésion de l'Association à l'œuvre de la Conférence, manifesté leurs sympathies pour cette entreprise. Aujourd'hui que la position de l'Association est fixée au point de vue international, que sa constitution territoriale est établie et que sa mission a reçu de précieux encouragements, je suis en mesure de porter à la connaissance de Votre Majesté et de son Gouvernement que les possessions de l'Association internationale du Congo formeront désormais l'Etat indépendant du Congo.

« J'ai en même temps l'honneur d'informer Votre Majesté et son Gouvernement qu'autorisé par les Cham-

bres législatives belges à devenir le chef du nouvel Etat, j'ai pris, d'accord avec l'Association, le titre de Souverain de l'Etat indépendant du Congo. L'union entre la Belgique et cet Etat sera exclusivement personnelle. Le nouvel Etat, j'en ai la ferme confiance, répondra à l'attente des puissances qui ont, en quelque sorte, salué à l'avance son entrée dans la famille des nations.

« J'ai la ferme confiance que le nouvel Etat saura se montrer digne de la bienveillance de toutes les puissances. Je m'efforcerai de le guider dans cette voie et j'ose espérer que Votre Majesté et son Gouvernement voudront bien me faciliter ma tâche en faisant un favorable accueil à la présente notification.

« Je saisis avec empressement, etc. (1).

« LÉOPOLD. »

La réponse à cette déclaration ne se fit pas attendre Elle était le complément nécessaire de l'œuvre qu'avaient faite les puissances cinq mois auparavant, en transformant en Etat l'Association du Congo, et l'avenir assuré, sous la sage direction de Léopold II, de l'œuvre civilisatrice qu'elles avaient voulu alors consacrer. Aussi s'empressèrent-elles de répondre en félicitant le roi des Belges de son accession à cette nouvelle dignité et en faisant des vœux pour la prospérité de l'Etat dont il assumait ainsi la direction (2).

(1) Rapporté dans Banning : *Le partage politique de l'Afrique*, p. 129.

(2) Voici les armoiries de l'Etat du Congo :

D'azur à la face ondée d'argent, accompagnée en chef, à dextre, d'une étoile à cinq rais d'or; en cœur, un écu de sable au lion d'or, armé et lampassé de gueules qui est de Belgique; en cœur un écu burelé d'or et de sable de dix pièces, au crancelin de sinople posé en bande, qui est de Saxe.

L'écu, sommé de la couronne royale d'or, est supporté de deux lions au naturel.

Devise : « Travail et Progrès. »

Le tout placé sur un manteau de pourpre doublé d'hermine, surmonté de la couronne royale.

CHAPITRE DEUXIÈME

THÉORIE DE L'ÉTAT CRÉÉ

SECTION I

Nature de l'État

I. — *Sa Naissance.*

Si maintenant nous examinons au point de vue critique les conditions dans lesquelles l'Etat du Congo a, selon l'expression du roi des Belges, pris place « dans la famille des nations », nous devons reconnaître que son apparition semble en contradiction avec toutes les traditions internationales suivies jusqu'alors.

« Le spectacle, dit Jooris, d'un Etat nouveau sorti sans convulsions du sein d'une Association privée, et venant, son acte de naissance à la main, réclamer sa place dans la communauté politique, siégeant en Conseil pour régler le sort de l'Afrique, comptera parmi les événements les plus mémorables du XIXe siècle (1). » C'est qu'en effet ce mode de

(1) Jooris. *L'Acte général de la Conférence de Berlin*, p. 68.

constitution d'un Etat nouveau rompait avec tous les précédents sur la matière. On avait vu jusqu'ici des nations nouvelles sorties du démembrement de quelque empire ébranlé, comme dans notre siècle la Grèce, la Roumanie, le Monténegro, ou de la réunion de plusieurs Etats jusqu'alors indépendants comme le royaume d'Italie, l'Empire d'Allemagne et tout récemment « la plus grande République du Centre-Amérique », née en 1895 du groupement de l'Honduras, du Salvador et du Nicaragua. Des colonies se séparant brusquement de la mère-patrie avaient forcé l'Europe à reconnaître des souverainetés nouvelles, comme cela a été le cas pour toutes les Républiques américaines : la Hollande a même vu la moitié de ses provinces l'abandonner pour former la Belgique. Autrefois des Etats apparaissaient et disparaissaient au hasard des successions princières. Enfin les théoriciens ont mis en avant des principes qui justifieraient la formation d'unités politiques nouvelles, comme le principe des nationalités ou celui des frontières naturelles.

Mais, si nombreux que soient les modes imaginés pour servir de cause à la constitution d'Etats, nous nous trouvons ici en présence d'une forme inusitée : la transformation d'une Association privée en un Etat indépendant.

Ce procédé, si particulier soit-il, n'est pourtant pas absolument nouveau et notre siècle en a déjà offert un exemple, quoiqu'il soit peu connu. C'est celui de la République de Liberia. En 1816, alors que le Congrès de Vienne venait de proclamer l'abolition de la traite des Noirs, se forma à Washington la « Société de colonisation américaine pour l'établissement d'hommes de couleur libres des Etats-Unis. » Cette Société obtint, en 1821, sur la côte occidentale de l'Afrique, la concession en toute souveraineté, par les chefs indigènes, de vastes territoires. Elle y établit une co-

lonie de nègres affranchis et leur fournit des subsides pour pourvoir au fonctionnement d'un gouvernement régulier dirigé par ses fondateurs. Mais, en 1839, une puissance européenne contesta au Conseil d'Administration de la Société le droit d'exercer des droits de souveraineté et en particulier de lever des droits de douane sur les commerçants étrangers. La colonie se déclara alors indépendante sous le nom de « Commune de Liberia » et en 1847 changea cette dénomination contre celle de « République de Liberia ». Le nouvel Etat a, depuis lors, été reconnu par les grandes puissances qui ont passé avec lui des traités. Cette fondation offre, on le voit, beaucoup d'analogie avec celle du Congo. Le but poursuivi différait à peine : le Liberia devait servir à l'établissement des nègres affranchis ; l'Etat indépendant a pour but la répression de la traite et la civilisation des Noirs. La Société de Washington qui créa le premier n'avait reçu aucun mandat de son gouvernement ; celle de Bruxelles qui fonda le Congo était aussi absolument privée. Enfin, si le Liberia vit aujourd'hui de ses propres ressources, ce n'est que grâce aux secours pécuniaires de ses fondateurs qu'il a pu assurer son existence à ses débuts. Aujourd'hui l'Etat du Congo est encore obligé de faire appel aux subsides des propagateurs de l'œuvre africaine, sans pouvoir, même avec leur aide, combler les déficits de ses budgets.

Il semble toutefois qu'on doive faire une différence entre la situation des deux Etats. Pour fonder le Liberia, on transportait des nègres en Afrique, on leur donnait une organisation, on en faisait une nation. Sans doute l'organisme dont on les dotait était trop compliqué pour eux ; ils ne possédaient pas un degré de civilisation suffisant pour assurer le fonctionnement régulier d'institutions parlementaires et aujourd'hui encore il ne semble pas que la République soit

sortie de la période de tâtonnements et d'anarchie d'une nation encore dans l'enfance. Mais au moins du jour où de colonie d'une Société privée, celle de Washington, le Liberia est devenu un Etat souverain, ce sont les naturels qui ont été chargés d'assurer la marche des affaires publiques. C'est bien la nation elle-même qui se dirige comme elle l'entend et si elle se dirige avec peine, le gouvernement n'en est pas moins émané du corps social qu'il représente.

Tout autre est le cas du Congo : un grand Etat africain de 30 millions d'âmes a été créé à Berlin, mais sans consulter les intéressés. On ne leur a point demandé s'ils entendaient être ainsi groupés en nation. L'organisation qu'on leur impose est entièrement étrangère ; on leur crée des droits et des devoirs, sans s'inquiéter de savoir s'ils approuvent ces obligations nouvelles. Sans doute le but poursuivi en agissant ainsi est excellent, mais ce n'en est pas moins dans la création des Etats, un fait sans précédent.

A chaque instant des nations européennes occupent en Afrique des territoires nouveaux. Elles ne demandent pas évidemment aux indigènes leur consentement ; mais ces colonies, les grandes puissances les font pour elles-mêmes ; ce ne seront que des annexes de la mère-patrie et non des nations nouvelles. Le but de l'Etat du Congo est plus désintéressé : ses fondateurs n'ont pensé, en le créant, qu'aux avantages qui résulteraient pour l'humanité en général de sa fondation et n'ont pas cherché un agrandissement pour une nation déterminée. Mais il semble alors que, si c'était une nation nouvelle qu'on voulait constituer, on aurait dû avant tout prendre l'avis des indigènes, les premiers intéressés.

Ce qui montre combien l'opinion de ceux-ci importait peu, c'est la façon dont on leur apprit qu'ils formaient désormais un grand Etat. Tandis que le roi Léopold noti-

fiait soigneusement aux grandes nations la constitution du nouvel Etat sous sa souveraineté, les choses au Congo se passaient beaucoup plus simplement. Un décret du roi des Belges du 20 mai 1885 proclamait l'existence de l'Etat indépendant et son propre avènement au trône. Ce document, comme on l'a vu, ne reçut aucune publicité en Europe et ne fut pas même inséré au Bulletin officiel du gouvernement belge. Le roi se borna à le porter à la connaissance de l'administrateur général résidant au Congo et qui était alors le colonel de Winton. Celui-ci réunit à Banana, le 19 juillet 1885, les représentants des maisons de commerce établies sur la rive droite du fleuve, ainsi que quelques-uns des chefs indigènes du voisinage. Il leur lut une proclamation qui contenait la substance, mais non le texte même, du décret et remit ensuite à chacun d'entre eux un exemplaire de sa proclamation. Ce fut tout: un Etat ne pouvait venir au monde en faisant moins de bruit (1).

Cette transformation de l'Association du Congo en Etat eut un autre résultat, qu'il convient de noter. Reconnue successivement par les diverses puissances, elle devenait pour chacune d'elles un Etat, au jour où un traité reconnaissait son drapeau « à l'égal de celui d'un gouvernement ami ». C'est ainsi qu'elle fut une puissance pour les Etats-Unis à partir du 22 avril 1884, pour l'Allemagne depuis le 8 novembre 1884, pour la France à dater du 5 février 1885. Mais, Etat aux yeux des nations l'ayant reconnue, l'Association n'était pour les autres qu'une Compagnie privée et il en résultait que, si un particulier de ces Etats avait eu avec elle des difficultés, il aurait pu l'assigner devant les tribunaux belges, le siège de la Société étant à

(1) Voir Moynier. *La fondation de l'Etat du Congo au point de vue juridique.*

Bruxelles, sans que l'Association pût exciper de l'incompétence des tribunaux à son égard. Si, au contraire, le plaignant appartenait à une des nations ayant reconnu l'Association, aucun tribunal n'était plus compétent pour la juger, car elle était puissance souveraine.

A partir du 26 février, son admission à la signature de l'Acte général lui conféra aux yeux de tous la qualité d'Etat, car ceux qui lui permettaient ainsi de prendre rang parmi les puissances étaient les interprètes autorisés de la communauté internationale entière. Dès lors, jusqu'à la déclaration du 20 mai, par laquelle le roi des Belges prenait, en qualité de souverain, les rênes du gouvernement, on eut le spectacle d'un Etat, n'ayant d'autre organisation que celle d'une Société privée quelconque de finance ou d'industrie, composée d'un président, d'un conseil d'Administration, et de membres ayant fait une mise de fonds, n'offrant par conséquent d'autre garantie de l'accomplissement des devoirs internationaux, que celle qu'on peut attendre d'une de ces Compagnies.

Une telle situation ne se présente pas ordinairement pour la reconnaissance des Etats, car, lorsqu'ils forment une vraie unité politique, ils possèdent une organisation, une souveraineté intérieure complète, bien que n'ayant pas encore reçu par la sanction des autres nations la souveraineté extérieure.

En réalité, il faut dire que le Congrès de Berlin, en reconnaissant à cette Association privée la qualité d'Etat, s'était confié à la sagesse de son fondateur et, connaissant ses hautes qualités, s'en était complètement remis à lui pour donner à la nouvelle création la direction qui lui semblerait la meilleure.

Dans la communication qu'il fit aux puissances, au sujet de son avènement, le roi des Belges déclare qu'un

accord est intervenu entre l'Association du Congo et lui et qu'à la suite de celui-ci il devient chef du nouvel Etat. Il semblerait donc que l'Association lui ait abandonné, en vertu d'une convention, les territoires qu'elle occupait. Or on ne trouve aucune trace d'un semblable arrangement. Il faut en conclure que le roi des Belges, fondateur et chef de l'Association, estima qu'il possédait des pouvoirs suffisants pour consentir seul à l'abdication des droits territoriaux de l'Association (1). Il avait, en effet, été l'âme même de l'œuvre depuis sa création et pouvait en disposer comme de son propre bien. Ce fut, du reste, l'avis de tous les membres de la Société, car aucune réclamation ne s'éleva contre cet acte de disposition. Le domaine du nouveau royaume différait d'ailleurs beaucoup de celui de l'Association; en effet, au moment où elle fit abandon de ses droits au roi, celle-ci n'occupait qu'une étroite bande de terrain reliant entre elles les quarante stations formant tout son patrimoine. Les traités, accompagnés de cartes, qui furent conclus avec la France, la Belgique, le Portugal et l'Allemagne, accordaient au nouvel Etat des territoires beaucoup plus vastes, se montant à environ deux millions sept cent mille kilomètres carrés, c'est-à-dire le onzième de l'Afrique et plus de cinq fois la superficie de la France. On voit donc que les possessions anciennes de l'Association se trouvaient noyées dans les nouveaux territoires acquis.

C'est dans ces immenses domaines que les divers traités, puis l'Acte de Berlin reconnurent l'Etat du Congo et cette reconnaissance offre, elle aussi, des particularités intéressantes. Il faut d'abord remarquer qu'elle s'appliquait à une organisation politique n'existant pas encore. On lui a

(1) Moynier. — *La fondation de l'Etat du Congo au point de vue juridique.*

attribué à l'avance la qualité de puissance souveraine, en se fiant, par anticipation, aux institutions qu'elle établirait pour l'accomplissement de ses devoirs internationaux. L'Allemagne, en effet, dans la convention du 8 novembre 1884, reconnaît le « nouvel Etat à créer » et le prince de Bismarck à la clôture de la Conférence de Berlin, salua l'apparition de celui-ci, bien qu'il n'eût ni chef, ni pouvoirs publics constitués. Ce qui le prouve bien, c'est que le chancelier exprime en même temps le vœu que son fondateur devienne son souverain. Ce fait de reconnaître une unité politique qui n'existe pas encore, n'était pas, du reste, sans précédent. En 1866, le traité de Prague avait de même reconnu à l'avance la Confédération de l'Allemagne du Nord, dont la Prusse annonçait la prochaine création.

La forme dans laquelle la reconnaissance fut faite est aussi particulière. Aucun mode spécial n'est observé pour cela. Expresse, si elle est consignée dans un traité ou un acte officiel, la reconnaissance peut aussi être tacite, si elle résulte du seul fait d'envoyer des ambassadeurs à un Etat ou d'entamer avec lui des négociations diplomatiques. Tantôt émanée d'un seul Etat, tantôt consacrée par un Congrès international, elle peut affecter toutes les formes; en un mot, toute manifestation d'un Etat tendant à considérer une autre communauté politique comme existante est une reconnaissance. Pour le Congo, la Conférence de Berlin employa un procédé qui n'avait pas de précédent dans les annales diplomatiques: sans lui reconnaître par une déclaration expresse la qualité d'Etat, elle admit son représentant à signer l'Acte final du Congrès, honneur réservé aux seules « puissances ». Par le fait même, l'Association internationale prenait rang parmi celles-ci.

Si nous voulons maintenant résumer la genèse de l'Etat, nous trouvons une série d'étapes qui transforment pro-

gressivement l'Association à but humanitaire de 1876 en une puissance territoriale.

C'est d'abord l'Association internationale africaine, institution absolument désintéressée, qui bientôt est obligée de descendre à des vues moins élevées en confiant au Comité d'Etudes le soin d'ouvrir une voie commerciale entre le Haut et le Bas-Congo. Puis ce dernier se transforme lui-même en une Société aspirant à jouer un rôle politique, lorsqu'il devient l'Association du Congo. Stanley qui, avant 1882, ne négociait avec les chefs indigènes que des conventions permettant l'établissement de stations et le passage des pionniers de la civilisation, ne fait, depuis cette date, que des traités politiques, lui cédant la souveraineté complète sur les territoires qu'on lui abandonne. En 1884, nouvelle étape : les Etats-Unis reconnaissent l'Association comme un gouvernement ami. Dès lors, elle aspire à obtenir de toutes les nations cette qualité de puissance souveraine et, après une foule de traités particuliers, le Congrès de Berlin consacre définitivement son nouveau titre. Jusqu'au 20 mai 1885 c'est alors un Etat conservant l'organisation d'une société privée et à cette date, le roi des Belges prenant la couronne, ses pouvoirs publics se constituent, ses institutions politiques se fondent et pour lui commence alors le fonctionnement normal de la vie au sein de la communauté internationale.

II. — *Caractères particuliers de l'Etat du Congo.*

Rolin Jacquemyns dans « L'Année 1888 au point de vue du Droit International », définit ainsi l'Etat du Congo :

« C'est une colonie internationale, *sui generis*, fondée par l'Association internationale du Congo, dont le géné-

reux promoteur a été investi, par la reconnaissance et la confiance de tous les Etats civilisés, du pouvoir et de la mission de gouverner, dans l'intérêt de la civilisation et du commerce général, des territoires africains compris dans certaines limites conventionnelles déterminées ».

Cette définition était la paraphrase et l'explication, sou une forme scientifique, des paroles que M. Bernaert, au nom du gouvernement, avait portées à la tribune de la Chambre des Représentants : « C'est un Etat indépendant qui se fonde et le roi entend régir la colonie internationale dont il sera le chef avec des ressources et au moyen de forces qui seront exclusivement propres au nouvel Etat...; l'Etat dont le roi sera le souverain constituera en quelque sorte une colonie internationale ». (1)

« Colonie internationale » tel est donc le terme dont on a voulu désigner l'Etat du Congo. Il ne faut pas pourtant s'abuser sur le sens de cette expression de colonie et, si on veut l'appliquer ici, il faut la détourner de sa signification habituelle, car l'Etat en question est avant tout indépendant, il ne relève de personne. Or le premier caractère d'une colonie est une attache, plus ou moins étroite, mais existant toujours, avec la mère-patrie. Ce que la situation de cette nouvelle puissance a de commun avec le régime colonial, c'est qu'elle ne peut suffire à ses besoins ni en hommes, ni, malgré les espérances qu'avait en 1884 le roi des Belges, en ressources pécuniaires. Il faut qu'elle fasse appel à des étrangers pour la diriger, pour composer les cadres de son administration et de son armée, car elle est peuplée d'indigènes sauvages qu'il s'agit d'amener peu à peu à la civilisation, comme le sont toutes les possessions des nations européennes sur les côtes de l'Afrique.

(1) *Moniteur belge. Chambre des Représentants*, séance du 21 avril 1885.

Mais le Congo a avec ces dernières cette différence radicale qu'aucun lien ne le rattache à un grand pays, qui est, si l'on veut garder le terme de colonie, une colonie sans métropole. On ne peut même dire que l'ensemble des puissances signataires de l'Acte de Berlin lui tient lieu de mère-patrie, car ce groupe des Etats-Unis et de toutes les nations maritimes de l'Europe, qui l'a appelé à la vie, n'a conservé ensuite aucune espèce d'influence sur la direction qui lui sera donnée dans l'avenir. Il s'est borné à lui donner le jour et l'indépendance, en le remettant entre les mains d'un monarque dont l'expérience et le dévouement à la cause de la civilisation étaient de plus sûrs garants de l'avenir du nouveau-né que la protection d'une grande puissance, quelle qu'elle fût. Ce qui prouve bien qu'aucun lien ne l'unit plus aux nations qui lui ont donné naissance, c'est que, si l'Etat indépendant venait à transgresser l'une des nombreuses conditions que l'on a mises à son existence, la voie diplomatique pourrait seule être employée pour le lui faire observer, comme c'est la règle entre les diverses souverainetés. S'il persistait dans son refus d'obtempérer aux remontrances qui lui seraient faites, la force des armes serait l'unique moyen de l'y contraindre, après toutefois un recours à une médiation qu'impose l'Acte de Berlin et la constatation officielle de la transgression des devoirs que lui imposait la neutralité. A l'inverse de ce que l'on voit dans le cours ordinaire des choses, où un pays, d'abord colonie, devient un Etat en se séparant de la mère-patrie, le jour où il a les ressources suffisantes pour cela, le Congo est d'abord devenu un Etat, sans posséder les moyens de subvenir à son existence, quitte à se transformer peut-être plus tard en colonie.

Il faut cependant remarquer que, si telle est en théorie la situation du Congo, en pratique elle est toute différente.

M. Bernaert, en demandant à la Chambre des Représentants l'autorisation nécessaire à Léopold II pour monter sur le trône du Congo, avait déjà expliqué quel devait être dans la pensée royale le rôle de la nouvelle puissance vis-à-vis de la Belgique. Celle-ci, disait-il « se trouvera dans cette situation favorable de pouvoir, sans être exposée à aucun sacrifice, tirer parti d'une création coloniale, qui paraît, d'après le sentiment général, appelée à un grand avenir » (1).

Les Belges, en effet, bien que leur pays soit dans la même situation que les autres signataires de l'Acte de Berlin vis-à-vis du Congo, l'ont complètement accaparé. Des administrateurs belges dirigent ses districts, des officiers belges commandent son armée, des missionnaires belges évangélisent ses habitants ; enfin c'est le commerce belge qui entre pour la plus grande part dans ses transactions économiques. En un mot, si un jour cette région devient colonie de la Belgique, il n'y aura rien à changer dans son organisation. Toutefois, en attendant ce moment, bien que son personnel soit exclusivement recruté parmi les nationaux d'un même pays, le Congo reste absolument indépendant.

Mais, s'il est une puissance souveraine, il n'en reste pas moins un Etat très particulier et n'ayant pas son semblable. En effet d'une part, il ne jouit que de droits régaliens très limités, à cause des principes que lui a imposés l'Acte de Berlin et, d'autre part, c'est un État patrimonial.

Nous disons, d'abord, que la Déclaration générale du 26 février 1885 a singulièrement restreint pour lui les privilèges que comporte pour une nation l'état d'indépendance ; il est en effet complètement compris dans le bassin conven-

(1) Rapporté dans Oppelt, op. cit p. 264.

tionnel du Congo et, comme tel, entièrement soumis au régime de cette région. C'est ainsi que l'Etat indépendant est obligé de respecter la plus complète liberté du commerce. Il ne pouvait au début établir sur les marchandises pénétrant sur son territoire aucun droit d'entrée; il est juste de remarquer que l'on est déjà revenu sur cette disposition. Mais s'il peut aujourd'hui établir des taxes à l'arrivée de ces marchandises, un maximum leur a été fixé. D'autre part aucun traitement différentiel entre les diverses nations n'est possible. Toutes doivent être placées sur un pied d'égalité. Enfin aucun monopole ne devait être accordé; une exception a cependant été faite à ce dernier principe pour la Compagnie du chemin de fer. Les dispositions de l'Acte de Berlin constituent une restriction considérable aux droits ordinaires d'un Etat, en même temps que la privation pour lui d'une des grandes sources de richesse, plus sensible aujourd'hui que jamais depuis que le protectionisme est de nouveau en honneur en Europe.

On peut même se demander si une telle mesure ne risque pas d'être funeste à la nouvelle puissance. Il est reconnu par tous les économistes qu'un pays ne peut développer ses ressources qu'à l'abri d'un régime protecteur. Lorsque, sortie de la période où le Congo se trouve encore et dans laquelle elle se borne à mettre en exploitation les richesses naturelles du sol, une nation veut commencer à transformer ses produits, il lui faut la protection douanière. Ses premiers articles manufacturés sont en effet forcément imparfaits et ont néanmoins un prix de revient plus élevé que ceux des pays qui, arrivés à la plénitude de leur développement économique, produisent à meilleur compte des objets mieux faits. Aussi ces derniers peuvent-ils facilement écraser dans un autre pays les industries qui y sont encore dans l'enfance. C'est à l'abri de la protection que l'Angle-

terre s'est formée et elle n'est devenue le champion du libre échange qu'au moment où ses manufactures ont été capables de lutter avantageusement avec celles du Continent. C'est aussi grâce à leurs barrières douanières que se développent aujourd'hui les Etats-Unis. Il est donc à croire que le jour où l'industrie du Congo se créera, les puissances intéressées à son développement devront lui rendre cet attribut de la souveraineté. Elles sont du reste entrées dans cette voie, quoique poussées par une préoccupation différente, celle des finances publiques de l'Etat, en lui permettant en 1890 l'établissement de légers droits d'entrée.

Une autre restriction imposée aux droits souverains de l'Etat indépendant par l'Acte de Berlin est l'assimilation complète entre les nationaux et les indigènes au point de vue du commerce. Il faut remarquer que c'est là un progrès dans la civilisation qui n'a pas encore été atteint par de nombreuses nations civilisées. Il n'y a pas longtemps qu'en Angleterre, les étrangers peuvent posséder des immeubles: ce droit ne leur a été concédé qu'en 1870. En Allemagne les ouvriers et commerçants étrangers sont frappés de taxes assez fortes. Dans les pays où les corporations existent encore, comme la Russie, ou dans lesquels on les a rétablies comme en Autriche, les ouvriers étrangers n'en peuvent pas faire partie La France, au contraire, depuis la Révolution, a traité sur le même pied les travailleurs, quelle que soit leur nationalité. Mais il faut remarquer, que même dans ces pays qui se font un devoir de ne pas faire de distinction entre les étrangers et les nationaux, il suffirait d'un acte de la puissance publique pour faire disparaître cette égalité. Au Congo un tel fait est interdit: c'est donc encore une des formes de la souveraineté qui lui manque. Il faut toutefois reconnaître qu'une telle situation était ici nécessaire. La Conférence de

Berlin ne l'eût-elle pas rendue obligatoire, que l'Etat indépendant aurait dû l'établir de son propre gré. En effet, il ne peut trouver qu'en dehors de lui les éléments de civilisation qui lui sont indispensables et son premier intérêt est d'y appeler les étrangers par toutes les faveurs possibles. Aussi a-t-il été forcé de dépasser les prescriptions de Berlin et non seulement de donner aux étrangers l'égalité commerciale, mais encore de leur confier toutes ses fonctions publiques. Il faut seulement rappeler qu'elles sont presque exclusivement mises entre les mains de Belges, mais, au point de vue du Congo, ceux-ci sont aussi étrangers que les sujets de n'importe quel Etat.

Les principes de haute civilisation, comme la protection des missionnaires et des établissements religieux, des savants et de leurs collections, l'égalité des cultes, etc..., consignés dans l'Acte de Berlin, constituent eux aussi une restriction des droits de souveraineté. Ce sont là, il est inutile de l'ajouter, des principes excellents et pratiques dans tous les Etats policés. Mais néanmoins de la forme absolue qu'ils affectent dans la Déclaration résulte la privation pour le Congo de certains droits qui existent ailleurs. Ainsi il ne pourrait pas, sans enfreindre l'art. 6, adopter une religion d'Etat, car il doit maintenir entre tous les cultes une stricte égalité. Beaucoup de pays civilisés possèdent encore une religion officielle ; l'exercice des autres cultes y est simplement toléré, quoique parfois on lui impose, comme en Russie, de très grandes restrictions ; de plus leur propagande est alors interdite.

On distingue, en effet, la liberté de conscience et la liberté de culte. La première, qui est le droit d'appartenir à toute confession religieuse, doit toujours être laissée à chacun, la seconde, consistant dans le droit de manifester sa religion par des signes extérieurs et par la possession d'édifices

spéciaux, est souvent soumise à des limitations diverses.

Au Congo, un tel état de choses ne saurait exister; toutes les confessions ont à la fois la liberté de conscience et la liberté de culte. N'en seraient exclues que les religions ayant des rites barbares et contraires aux idées de morale, comme les cultes païens admettant les sacrifices humains. Cependant la protection de la propagande religieuse est réservée aux missionnaires chrétiens. Saïd-Pacha, plénipotentiaire de Turquie, protesta contre cette disposition et demanda à la Conférence de supprimer de l'article 6 ce mot de chrétien qui ne comprenait pas le mahométisme. On refusa en lui déclarant que le libre exercice du culte existait pour l'islamisme comme pour les autres religions, mais on estima que ce dernier n'était pas assez conforme aux idées de civilisation pour en protéger la propagande comme celle des confessions chrétiennes. Cette égalité des cultes est donc bien une nouvelle restriction du droit de souveraineté. Mais il faut remarquer qu'on en avait déjà un exemple: le traité de Berlin de 1878 avait imposé aux divers Etats danubiens, qui furent alors créés, ainsi qu'à la Bosnie et à l'Herzégovine qui passaient sous l'administration de l'Autriche la liberté religieuse et l'égalité politique de tous les citoyens, quelle que soit la confession à laquelle ils appartiennent.

Ces trois limitations des droits régaliens: liberté commerciale, assimilation des étrangers aux indigènes et égalité des diverses religions font échec au droit absolu de juridiction qui appartient à chaque Etat sur son territoire et qui ne peut, en principe, être limité que par des conventions particulières entre les diverses souverainetés. Au Congo ces restrictions forment un axiome de droit public et font partie de la constitution même de l'État.

Une autre atteinte aux attributions souveraines du Congo,

qui n'a pas été créée par la Conférence de Berlin, mais résulte de principes antérieurs, est la liberté de navigation du fleuve qui forme la grande artère commerciale du nouvel Etat. C'est là un principe qui n'est point nouveau, puisqu'il remonte au Congrès de Vienne, mais ce n'en est pas moins une expropriation complète du droit de la puissance territoriale sur le cours du fleuve. Il est en effet régi par la Commission internationale, qui élabore les règlements de navigation, fixe les tarifs, désigne les travaux à faire. Celle-ci échappe complètement à l'autorité des riverains, qui doivent seulement exécuter les règlements qu'elle a faits. Enfin elle n'est plus, comme le voudraient les principes du Congrès de Vienne, composée des représentants des États auxquels appartiennent les bords du fleuve; elle comprend des délégués de toutes les puissances signataires de l'Acte de Berlin. Cela était inévitable, car les États riverains du Congo, à l'exception des colonies européennes, n'offrent pas un degré de civilisation suffisant pour traiter de semblables questions, mais ce n'en est pas moins, pour eux, une complète disparition de leur autorité sur ce cours d'eau. Il est vrai que jusqu'ici cette Commission n'a pas été constituée, et que le Roi Souverain a dû par des décrets faire les règlements de navigation.

De plus les routes et chemins de fer créés pour suppléer à l'innavigabilité du Congo sont considérés comme ses dépendances et soumis à la liberté absolue de circulation. De cette façon toutes les voies de communication de l'État indépendant sont soustraites à son autorité, car dans un pays qui s'ouvre comme lui à la civilisation pendant longtemps des routes ne seront faites que là où il est impossible de naviguer. Il ne peut régler leur usage comme il l'entend et c'est là une grande aggravation de la liberté de navigation.

A ces diverses diminutions des privilèges régaliens qui

lui étaient imposées, l'État du Congo en a ajouté une autre purement volontaire : il a proclamé sa neutralité perpétuelle. On sait, en effet, que celle-ci n'était pas imposée par la Conférence de Berlin au bassin conventionnel : les divers pays qui s'y trouvent compris peuvent seulement proclamer leur neutralité et cette dernière ne dure qu'autant que l'État en question remplit les devoirs que comporte cette situation. Par là l'Etat indépendant affirme son intention de se consacrer exclusivement à la cause de la civilisation et du développement commercial. Cela était du reste très naturel, tout en n'étant pas indispensable, du moment que le chef d'un État neutre, le roi des Belges, acceptait la souveraineté du Congo. Celui-ci s'est ainsi interdit de prendre parti dans des conflits à main armée, et, en temps de guerre, il doit observer une stricte impartialité entre les combattants. Il ne peut faire des traités d'alliance offensive et défensive, il ne lui est pas permis de signer un pacte de garantie; il est douteux enfin qu'il puisse même entrer dans une union douanière. Cet état de neutralité lui rend impossible aussi toute acquisition territoriale; il constitue donc bien à ces divers points de vue un abandon des attributions souveraines.

Cet État, dont les droits régaliens sont ainsi diminués, possède, nous l'avons déjà indiqué, un autre caractère qui le différencie de toutes les autres nations modernes : c'est un État patrimonial. Cette qualité résulte d'une façon évidente du fait suivant : le 2 août 1889, le Roi-Souverain a par testament légué l'État indépendant à la Belgique. Personne n'ayant protesté contre cette manière d'agir, il en résulte que le Congo est bien une propriété du roi et qu'il peut en disposer comme d'une partie quelconque de sa fortune personnelle.

Cette notion de la patrimonialité nous ramène à bien des

siècles en arrière. Ce principe, qui considère la souveraineté comme un bien du prince, fut une des bases du régime politique de la France sous les deux premières races. C'était là un reste des coutumes germaniques. A la mort de Clovis, ses fils se partagent son empire; à la mort de Carloman, son royaume vient s'ajouter aux biens de son frère Charlemagne; de même lorsque meurent les deux derniers empereurs d'Occident, Louis le Débonnaire et Charles le Chauve, leurs fils prennent chacun leur part de l'héritage paternel.

Mais, dès qu'arrive au trône la troisième race avec Hugues Capet, cette conception primitive disparaît : la succession de « paternelle et héréditaire » qu'elle était, devient, au dire de Lebret, « légale et statutaire ». Tant par application des principes féodaux, que pour consolider la couronne sur la tête de l'héritier royal, il n'y a plus qu'un fils qui succède à son père. Des règles peu à peu se forment qui constitueront ces traditions justement appelées les « Lois fondamentales du Royaume ». Grâce à elles, le roi ne peut disposer de la couronne ni par acte entre-vifs, ni par testament; il n'a pas le droit de déshériter son fils aîné, ni de transmettre le sceptre à un adopté. D'autre part certaines personnes, comme les femmes et leurs descendants sont exclus; enfin le domaine royal qui comprend soit les terres rattachées à la couronne, soit les diverses prérogatives de la puissance publique, devient inaliénable. Dans chaque pays se forme ainsi un ensemble de règles, qui différencient la partie publique et la partie privée des biens du souverain. Celle-ci se transmet d'après les règles ordinaires des successions, l'autre est soumise à des coutumes particulières. En un mot, pour employer, l'expression de Loyseau, la royauté devient un « office »,

une charge publique, parce que les rois sont faits pour les besoins des peuples.

Néanmoins il reste des traces en certains pays de ces idées de patrimonialité; elles n'ont pas partout disparu aussi complètement qu'en France. Dans les cas, où les règles ordinaires de succession au trône se trouvent en défaut, on revient aux principes du droit privé. C'est ainsi que Louis XIV réclame les provinces belges comme époux de l'infante d'Espagne, Marie-Thérèse, à la mort du roi Philippe IV. Il le fait en vertu d'un droit privé existant dans les Pays-Bas, du *droit de dévolution*, d'après lequel les immeubles apportés en mariage par l'un des époux appartiennent aux enfants du premier lit, si l'autre conjoint se remarie et reviennent ainsi à la fille aînée, de préférence aux fils puînés, issus d'un second mariage. Ce fut là l'origine de la guerre de dévolution. De même, Charles II d'Espagne, n'ayant pas d'enfants, lègue par testament son royaume au duc d'Anjou et cet acte devient le point de départ de la guerre de succession d'Espagne, qui ensanglante l'Europe de 1700 à 1713. Si l'on avait complètement distingué ce qu'il y avait de public et de privé dans la fortune d'un prince, ce procédé de transmission n'aurait pu s'appliquer et la nation espagnole aurait dû pourvoir elle-même à ses destinées par l'élection ou autrement.

La patrimonialité consiste donc dans le droit pour le souverain de disposer du pays dont il est le chef comme il le ferait de n'importe quel bien. Aussi peut-il le partager, le léguer soit par acte entre-vifs, soit après décès; toute règle faite pour une succession particulière s'applique à la puissance publique. C'est la confusion complète de ce qui est public et de ce qui est privé.

Le corollaire d'un tel état de choses est le pouvoir absolu. En effet il faut, pour que le monarque puisse ainsi disposer

de son pays, que la souveraineté réside en lui seul et non dans la nation dont il est le chef et qui l'a volontairement mis à sa tête, de la même façon que le droit de propriété existe en la seule personne du propriétaire. D'autre part une conséquence logique, quoique non indispensable, de cette situation est que les habitants soient les tenanciers de la couronne, qu'ils ne soient que concessionnaires des terres occupées par eux. Ceci était juste après les invasions barbares, car le chef donnait réellement à ses compagnons les terres des vaincus. Ces concessions étaient considérées en droit comme viagères et ne s'appliquaient à l'héritier du bénéficiaire primitif qu'autant qu'il en avait reçu l'investiture de la part du seigneur. Ce fut là l'origine de la féodalité. Tout cela est bien loin de nos idées modernes sur l'État. Pour nous, le pouvoir de celui-ci a sa source dans la nation dont il est l'incarnation; à elle appartient le droit de changer selon son bon plaisir la forme de la puissance publique. Cette dernière n'a pour raison d'être que son utilité : elle n'existe que parce qu'elle a la charge de l'intérêt général; sa mission est, avant tout, la sécurité des citoyens et à sa base se trouve ainsi l'idée de police. Dans notre conception moderne, l'État ne possède plus sur les biens de ses sujets le domaine éminent, comme au temps de Louis XIV, alors que le possesseur n'en avait que le domaine utile.

Aussi est-il extraordinaire de voir un Etat patrimonial se fonder à la fin du XIXe siècle, bien que ce fait se produise au centre d'un continent que la civilisation n'a point encore pénétré. Mais il faut remarquer que, dans les conditions particulières où se trouve le Congo, c'était pour lui le seul moyen d'assurer son existence. Pays à peine sorti de la barbarie, il doit emprunter à l'étranger tous les éléments de sa puissance publique : qu'il s'agisse des hommes pour

le diriger ou des capitaux nécessaires à la marche de ses pouvoirs publics, il ne peut fournir ni les uns ni les autres. Aussi, dans cette situation, ne peut-il vivre qu'en s'attachant à une nation civilisée, qui lui fournira ce qui lui manque et en échange exploitera les richesses que peu à peu l'avenir fera découvrir sur son sol. Il faut pour qu'il puisse croître et se développer qu'il ait une mère-patrie, car, Etat né avant l'heure, il n'a pas en lui-même les ressources nécessaires à la vie.

Le roi des Belges avait espéré, avant que l'Etat ne fût fondé, et alors qu'il s'agissait seulement de l'Association africaine, que l'Europe entière suivrait ses aspirations généreuses, et fournirait largement les subsides nécessaires à cette œuvre de civilisation. Il a dû revenir de cette noble illusion et, peu d'années après, l'Association ne vivait presque que des capitaux qu'il lui prodiguait généreusement. A plus forte raison, une fois devenu Etat, le Congo, dont les dépenses augmentaient chaque année, n'a pu vivre par lui-même et il est condamné à marcher dans le sillon d'un autre Etat, dont il sera une colonie, au moins au point de vue économique, puisqu'il garde des institutions différentes.

Le lien patrimonial est bien fait pour consacrer une telle situation. C'est le seul moyen pour le Congo de rester indépendant, tout en ayant les avantages pécuniaires d'une colonie belge. Appartenant en propre au souverain, celui-ci usera de toute son influence sur les capitaux de ses compatriotes pour qu'ils aillent féconder les territoires du nouvel Etat. En dehors de sa fortune personnelle, qui constitue déjà un appoint respectable, il peut diriger de ce côté une foule d'entreprises coloniales privées qui se fussent dispersées sur tous les points du globe. — D'autre part, il peut facilement trouver parmi ses sujets du continent les

hommes qui lui sont nécessaires pour mener à bien l'entreprise africaine. Il a, parmi les jeunes gens aux idées aventureuses de son pays, une pépinière toute prête pour ses administrations congolaises. Loin d'être obligés de perdre leur nationalité pour aller servir dans les colonies étrangères, ceux-ci acquièrent en quittant pour quelques années leur patrie des droits à la gratitude de leur roi. L'armée continentale de la Belgique fournit, d'autre part, des recrues faciles, pour aller exercer et conduire les troupes indigènes Les officiers et sous-officiers belges peuvent le faire sans abandonner leur place dans les rangs de l'armée nationale. On peut même dire que l'existence de cette propriété lointaine du roi est excellente pour l'armée belge. Chargée de défendre un pays neutre et par conséquent peu sujet à la guerre, elle devait se consumer dans l'inaction ; le Congo offre au contraire un vaste champ à son activité, où, munis d'un congé régulier, ses membres pourront se préparer à la lutte européenne par des campagnes coloniales. Quant aux capitaux belges, il ne faudrait pas croire que l'exploitation du Congo soit pour eux un emploi stérile. Si en effet, ceux-ci se dirigent sur cette contrée plutôt que sur d'autres, en revanche le souverain de ce pays fera tout son possible pour que ce soient les entreprises belges qui profitent des richesses encore inconnues du bassin du fleuve. Les agents de l'Etat, la plupart des trafiquants y étant belges, seront aussi tout naturellement portés à faire bénéficier leurs compatriotes des ressources du sol. En un mot, comme nous venons de le dire, il s'établira peu à peu entre la Belgique et le domaine africain de son roi les relations de métropole à colonie.

Reste à savoir si cette notion d'Etat patrimonial est bien conforme à la charte constitutive du Congo, c'est-à-dire à l'Acte de Berlin. Une distinction, nous semble-t-il, s'im-

pose ici entre les éléments de cette idée de patrimonialité. Nous avons dit qu'elle se décomposait en deux parties : l'une, que nous pouvons appeler extérieure, est le droit de disposer de la souveraineté comme d'un droit privé; l'autre purement intérieure, consiste en ce que le principe d'autorité réside dans la personne du souverain et non dans la nation, ce qui a pour conséquence logique, mais non nécessaire. le droit pour le souverain de disposer des biens de ses sujets.

Si nous prenons d'abord le premier élément de la patrimonialité, rien dans l'Acte de Berlin ne s'oppose à ce qu'il s'applique au Congo. Les puissances n'ont pas parlé dans leur Déclaration générale de l'Etat indépendant, c'est donc dans les traités de reconnaissance qui ont été annexés au protocole de la séance du 23 février, qu'il faut rechercher leurs vues sur la constitution future de cette souveraineté. Or on n'y trouve qu'une chose : elles reconnaissent le drapeau de l'Association du Congo comme celui d'un gouvernement ami. C'est dire qu'elles ont laissé le nouvel Etat complètement libre de s'organiser sous la forme qui lui conviendrait le mieux; elles n'ont posé aucune condition constitutionnelle à son existence. En d'autres termes, elles se sont pleinement confiées à la sagesse du roi des Belges, lui laissant le soin d'établir les pouvoirs publics sur la base qui lui plairait. Si donc Léopold II a jugé que la forme patrimoniale était préférable pour le Congo à toute autre — et nous avons vu que c'était pour lui la seule manière d'assurer son existence — il était absolument libre de le faire et c'est avec raison que personne n'a réclamé contre son établissement.

La partie intérieure de la patrimonialité, avons-nous dit, consiste en ce que la puissance souveraine réside dans a personne du monarque et non dans la nation qu'ill dirige. C'est là une conception primitive de l'autorité,

mais qui convient parfaitement au Congo. Comment, en effet, la nation congolaise pouvait-elle être à même de se choisir un chef, puisque les éléments barbares qui la composent n'ont pas encore pris conscience de leur unité, qu'ils ne forment pas pour le moment un seul et même peuple? Qui, du reste, a mis la couronne sur la tête du roi des Belges? Ce ne sont pas les populations du Congo, mais la Conférence de Berlin d'une façon indirecte, il est vrai, en lui exprimant par la bouche de son président la satisfaction qu'elle éprouverait en lui voyant prendre la direction du nouvel Etat. Ce sont donc les signataires de l'Acte de Berlin, interprètes autorisés de la communauté internationale, qui ont donné ce régime aux populations congolaises sans les consulter. Ils ont placé l'autorité souveraine en la personne du roi en qui seule elle réside. Lui seul est donc maître des destinées de son empire et son gouvernement n'est en rien l'émanation de la nation qu'il représente. Celle-ci n'a qu'à suivre la direction qui lui est donnée, pour son plus grand bien du reste, mais sans avoir le droit de réclamer.

Mais, si les principes de la patrimonialité s'appliquent parfaitement à l'État indépendant, soit au point de vue extérieur, soit au point de vue intérieur, il n'en est pas de même de la conséquence qu'on tirait de cette patrimonialité dans les premiers siècles de la monarchie française et en vertu de laquelle les sujets du roi étaient considérés comme simples concessionnaires de leurs biens, le domaine éminent, *la directe*, comme on dira plus tard sous Louis XIV, appartenant au souverain. A la rigueur, cette division de la propriété en deux parties peut s'accorder avec notre idée actuelle de l'Etat, pourvu qu'on la conserve au seul point de vue théorique et nous avons l'exemple d'un grand pays, l'Angleterre, où tous les propriétaires sont

encore censés tenanciers de la couronne. Mais un tel état de choses ne peut résulter que de longues traditions et, du reste pour le Congo, il serait diamétralement opposé aux prescriptions consignées dans l'Acte de Berlin. Celui-ci en effet proclame la plus complète liberté de commerce et l'assimilation entière des étrangers aux nationaux. Il serait donc absolument contraire à l'intention qu'ont eue les plénipotentiaires de ressusciter, ne fût-ce même qu'en théorie, la vieille distinction du domaine éminent et du domaine utile et de n'accorder que ce dernier aux propriétaires de ce pays: ce serait aller à l'encontre de l'esprit qui a inspiré leurs résolutions. Les représentants du monde civilisé à la Conférence ont voulu assurer toute facilité au commerce de ce pays; et on irait contre le but même de leur œuvre en mettant des restrictions à la propriété pleine et entière qu'ils ont voulu permettre à tous d'acquérir en ce pays.

Mais, à part cette conséquence, qui n'est pas un élément nécessaire de la patrimonialité, on voit que ce régime peut parfaitement s'appliquer à l'Etat du Congo.

III

Le Congo a-t-il les éléments constitutifs d'un État?

Nous venons de voir comment a pris naissance l'Etat indépendant du Congo; une autre question se pose maintenant : l'Association internationale qui, en 1884, prit rang au nombre des puissances, offrait-elle les éléments nécessaires pour constituer un Etat? Sans doute, dans le domaine des faits, on ne peut lui contester cette dernière qualité : en l'admettant à signer comme « puissance » l'Acte final du Congrès, les grandes nations qui le composaient ont reconnu le Congo comme Etat et personne

ne songerait à lui discuter les diverses prérogatives attachées à la souveraineté : son pavillon, son gouvernement, ses nationaux ont droit à tous les égards que l'on accorde à une puissance amie. Mais, si l'on envisage la question au seul point de vue théorique, elle devient plus délicate. Certains éléments sont nécessaires à la constitution d'une entité internationale prenant rang au nombre des Etats : l'Association internationale du Congo possédait-elle ces éléments? Telle est la question.

Pour l'étudier nous verrons d'abord quels sont d'après les principaux auteurs, les caractères indispensables à l'existence d'un Etat; nous nous demanderons ensuite si le Congo les possède.

Cicéron dont la définition, quoique incomplète, est souvent reproduite, dit : « Respublica est cœtus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione sociatus ». C'est là évidemment une définition insuffisante. L'Etat, au sens du vieil auteur latin, pourrait aussi bien être une association de malfaiteurs et de pirates que d'honnêtes gens. Aussi Grotius fait-il intervenir l'idée de législation, comme indication du but moral que doit poursuivre toute société organisée.

Pour lui, l'Etat est « une réunion parfaite d'hommes libres associés pour jouir de la protection des lois et pour leur utilité commune ».

Les auteurs modernes font apparaître dans leurs définitions à la fois l'idée du consentement de tous les membres de la société, celle de l'utilité commune et celle d'un territoire possédé par la société.

Pour Klüber « un certain nombre d'hommes et de familles qui, s'étant réunis dans un pays et y ayant fixé leur demeure, s'associent et se soumettent à un chef commun dans l'intention de veiller à la sûreté de tous, forment un Etat ».

Heffter exige trois conditions pour l'existence de ce dernier. Il faut :

1° Une société assez nombreuse et capable d'exister par elle-même et dans l'indépendance ;

2° Une volonté collective régulièrement organisée ou une autorité publique dirigeant la communauté ;

3° La permanence de la société.

Avec l'école italienne, l'idée de l'Etat prend une forme plus simple. Elle se confond avec celle de nationalité. Pour Mancini, pour Fiore et aussi pour Bluntschli « l'Etat c'est la nation organisée ».

Calvo, enfin, déclare que l'existence d'un Etat « suppose une société stable, en mesure de soutenir son indépendance de ses propres ressources et une autorité chargée de la diriger vers le but qu'elle se propose ».

Toutes ces définitions offrent certains éléments communs. Si, éliminant ce qui ne paraît pas nécessaire, nous nous bornons à grouper les caractères qui sont absolument indispensables à la constitution d'une société, nous en trouvons trois :

1° L'existence d'une société.
2° L'organisation de cette société,
3° Un territoire suffisant.

1° *L'existence d'une société.*

L'existence d'une société comporte deux éléments : d'une part, une population autonome, ayant conscience de son unité ; d'autre part, l'existence chez celle-ci de ressources suffisantes pour vivre indépendante. Il y a là deux caractères ; l'un moral, l'autre matériel que nous examinerons successivement.

Premier élément : une population autonome ayant conscience de son unité.

Avant tout il faut une société consciente d'elle-même. Tous ses membres doivent comprendre qu'ils appartiennent au même corps social, qu'aux yeux des puissances étrangères ils forment un tout indivisible et posséder en un mot le sentiment de leur nationalité.

Cette idée d'unité est à la base de tout Etat, car c'est elle qui en fait une entité distincte, indépendante de toute autre souveraineté. L'unité nationale repose sur la soumission de tous les individus composant un peuple aux lois générales de l'Etat. L'autorité est donc le fond de cette unité. C'est du consentement tacite de tous que naît le pouvoir du souverain. Chacun se soumet à lui parce qu'il dirige le pays vers l'accomplissement du but social, soit en créant la loi positive (pouvoir législatif), soit en l'appliquant aux cas controversés (pouvoir judiciaire), soit enfin en l'exécutant, au besoin par la force (pouvoir exécutif). Cette unité donne aux sujets d'un même Etat la cohésion entre eux, car ils ont tout un patrimoine d'idées et d aspirations communes. Ce sont toutes celles qui se rapportent à la grandeur et au développement de leur nation qu'ils cherchent à placer au-dessus de toutes les puissances rivales, car la prospérité de leur pays rejaillira sur chacun d'eux : aussi les verra-t-on au jour d'un péril national oublier toutes leurs dissensions pour se grouper contre l'ennemi de la collectivité. Dans toutes les définitions de l'Etat données par les auteurs, on retrouve en effet cette idée-ci : en dehors des intérêts matériels communs, il y a dans la notion d'Etat quelque chose de purement moral, un lien entre tous les membres de la société, qui est fait uniquement d'idées et d'aspirations, mais qui n'en existe pas moins et constitue la principale force du sentiment patriotique.

Il ne faut pas toutefois aller aussi loin que l'Ecole italienne,

et confondre l'idée d'Etat et celle de nation. L'Etat n'est pas, au sens absolu du mot, la nation organisée. On peut être de race distincte et avoir néanmoins une patrie commune. Dans tous les Etats composés, on voit des nationalités différentes s'unir pour ne former qu'un seul córps social. Mais il n'en reste pas moins vrai que des races différentes s'unissant assez intimement pour avoir les mêmes organes politiques doivent avoir entre elles de grandes affinités : la vie politique commune dégénèrerait sans cela en une série de conflits intimes dont le résultat serait, à brève échéance, la dissolution de l'union.

A côté de ce lien purement moral et comme conséquence de celui-ci, se trouvent des intérêts matériels communs, qui viennent renforcer la solidarité entre les membres d'une même société. Ceux-ci se donnent mutuellement un appui, car le tort fait à l'un d'entre eux frapperait indirectement ses compatriotes. En laissant diminuer la force d'une collectivité, on amoindrit en effet la protection dont elle peut couvrir ses membres. Tous les sujets d'une nation sont donc intéressés à ce que leur pays soit puissant, afin qu'il puisse imposer à l'étranger le respect de leurs intérêts particuliers.

En ajoutant à cela les traditions communes qui ont pour effet de fortifier la communauté d'idées et d'intérêts existant entre les membres d'un même Etat, nous avons les trois principaux éléments de l'idée de patrie.

Grâce à celle-ci, un lien étroit rattache toujours l'individu à son pays, même s'il se trouve à l'étranger. Il se réclamera de sa protection s'il est lésé par l'Etat dans lequel il se trouve et celui-ci sera contraint de lui rendre justice. C'est là une preuve que tous les membres d'une nation ne forment qu'un corps commun, même s'ils ont quitté leur pays d'origine.

C'est encore, cette même idée qui engendre la forme la plus élevée du sentiment national, le patriotisme. L'homme, par celui-ci, sera prêt à sacrificr sa vie, non seulement pour la défense de sa maison ou de son village, mais pour empêcher toute agression contre une partie quelconque des territoires de sa patrie, n'y eût-il aucun intérêt direct engagé.

Un tel sentiment suppose certainement un degré déjà avancé de civilisation. Il y a une différence entre le sauvage qui se bat aux portes de son village parce que là se trouvent sa case et sa famille et l'Européen qui va mourir aux colonies pour défendre une contrée récemment acquise par sa patrie.

Or une société, fondée sur de telles bases existe-t-elle au Congo? Non, sans doute. Avant 1884, ni l'Association africaine, ni le Comité d'Etudes n'étaient composés d'hommes rejetant leur allégeance primitive. C'étaient là des réunions de philanthropes, dont les membres restaient les sujets de puissances européennes ou américaines. Lorsque, au Congrès de Berlin, on voulut, pour faciliter leur tâche humanitaire, élever leur œuvre au rang d'Etat souverain, on traça des limites au nouvel empire sans demander l'avis des indigènes qui le composaient. On ne se trouvait point en présence d'une communauté d'individus, ayant conscience de leur unité et en réclamant la reconnaissance, mais en face d'une foule de petits royaumes, morcelant cette contrée en un nombre infini de souverainetés sans lien entre elles. Le groupe de penseurs généreux qui s'étaient donné la mission de civiliser ces barbares pensait arriver plus facilement à son but en jouissant des prérogatives attachées à la souveraineté. Pour cela on créa l'Etat indépendant du Congo, mais comme *substratum* à cet Etat n'existe aucune nation congolaise. Les noirs y sont sans lien

entre eux. Ils n'ont rien de cet ensemble d'idées et d'aspirations communes qui constitue la notion de patrie. L'autorité du gouvernement nouveau leur a été imposée et ils la subissent volontiers, car elle les soustrait souvent à l'arbitraire de leurs chefs naturels (1). Mais ils n'ont aucunement le sentiment de la cohésion nationale. Vivant depuis des siècles divisés en villages ou parfois groupés en tribus, ils n'ont pas la conception de la patrie commune. Les villages ont leurs chefs qui, pour la plupart des indigènes, représentent l'autorité suprême. Que ce chef de village ait reçu une investiture du commissaire de district, que celui-ci relève du gouverneur général et ce dernier du Roi-Souverain, l'indigène le sait à peine.

Lorsque le tirage au sort ou la désignation du chef de

(1) Il ne faut cependant pas exagérer la soumission volontaire des Noirs anx agents de l'Association du Congo, lorsqu'il s'agit de former l'Etat du Congo. Au mois de septembre 1885 on reçut à Lisbonne une longue protestation des rois et princes du Bas-Congo qui demandaient à rester sujets du roi de Portugal. On y lisait entre autres ces phrases :

« De tous côtés court le bruit affreux qui nous dit : l'Association internationale est notre protectrice, elle est la maitresse de nos droits de souveraineté. Nous, Rois et Princes, nous sommes absolument libres et cette raison est aussi forte dans le droit de nos Etats que la raison qui nous fait repousser cette Association comme notre protectice, car elle est notre plus grande adversaire.

. . . .

« Voilà, Sire, vos très humbles sujets, qui ne sont pas coupables, abandonnés par votre gouvernement et livrés à la tyrannie, à la férocité de notre adversaire, l'Association internationale, qui prétend être notre protectrice. Oui, nous avons entre les mains le drapeau portugais. Il est la lumière de nos Etats, c'est lui seul que nous voulons, c'est lui seul que nous reconnaissons, c'est à lui seul que nous devons le respect et l'obéissance. Seul il laissera la vie, la tranquilité, la paix, à des milliers de personnes. » Suivent des nombreuses signatures de rois et princes.

Sans s'exagerer la portée de ce curieux document, évidemment inspiré par les planteurs portugais, il ne semble pas que les Noirs fussent très désireux de voir s'établir chez eux à titre définitif l'Association internationale.

village l'envoie servir quelques années dans la milice, il ira parce qu'on le lui a ordonné, mais sans comprendre qu'il va coopérer à la grandeur de son pays, en le pacifiant à l'intérieur ou en le défendant au besoin contre l'étranger. Le service militaire a simplement remplacé pour lui les anciennes expéditions contre les tribus voisines. Aussi quand on le transporte d'une extrémité à l'autre de l'Etat indépendant pour combattre les Derviches, les naturels au milieu desquels il est envoyé, ne sont pas pour lui des compatriotes: ils lui sont étrangers sinon hostiles. La preuve en est dans les désertions et dans les rébellions qui se produisent trop souvent dans l'armée congolaise, lorsqu'on en conduit les contingents loin de leur pays natal. Telles furent les révoltes de 1894 et de 1897. Toujours dans ces divers cas, les rebelles n'ont qu'une idée, retourner à leur village. Se servant de leurs armes pour tout piller sur leur passage, ils s'acheminent lentement, en vraie horde de barbares, vers leur pays d'origine, jusqu'à ce qu'ils rencontrent une troupe restée fidèle, qui leur barre la route sous les ordres d'officiers belges.

Cet état de choses n'est évidemment pas particulier à l'Etat indépendant. Des faits aussi regrettables peuvent se produire dans toutes les colonies que l'Europe possède en Afrique. Mais il y a entre les deux situations une différence: les colonies ne sont point appelées à jouer immédiatement un rôle de nation souveraine. Peu à peu elles sont éduquées par la mère-patrie, jusqu'à ce que, parvenues à un degré suffisant de civilisation, elles prennent conscience de leur unité et que leurs habitants aient la notion de la patrie commune. Elles peuvent alors former, comme le Canada, de vraies nations, sous la tutelle très large de la métropole, ou, comme les Etats-Unis, se séparer violemment de celle-ci. Mais il est certain que, lors de la création de l'Etat du Congo

ses habitants n'avaient point une maturité suffisante pour avoir conscience de leur nationalité,

Mais, nous objectera-t-on, même en reconnaissant qu'au Congo n'existât pas, en 1884, une société capable de servir de substratum à un Etat, un tel fait ne regarde pas les nations voisines. C'est là une situation purement interne, et du moment que les habitants d'un territoire demandent leur reconnaissance comme Etat ou qu'on la demande pour eux, comme cela est arrivé au Congo, les puissances n'ont pas à voir si, à l'intérieur de ce pays, existe une société. Elles peuvent seulement s'assurer qu'à la tête de la nouvelle nation se trouve une organisation capable de remplir ses devoirs internationaux, sans s'inquiéter de savoir si cette organisation est nationale ou étrangère.

C'est là un principe qui paraît erroné. La communauté internationale a un intérêt de premier ordre à examiner le degré de développement du pays qui demande à prendre rang au nombre des Etats. Cette dernière qualité, en effet, emporte avec elle une série de devoirs à remplir envers les autres nations. Or, la première condition pour leur accomplissement est que le corps social qui en a la charge ait conscience de la responsabilité internationale qui lui incombe. Ses membres doivent comprendre que, par le fait même qu'ils forment un Etat, des obligations particulières pèsent sur eux et il faut qu'ils soient aptes à les remplir. La conscience de ces devoirs internationaux est nécessaire chez un peuple ; sans cela le respect de ceux-ci pourra être imposé par une administration étrangère implantée dans le pays, comme l'est au Congo l'administration belge, mais il suffirait qu'une circonstance quelconque mît celle-ci dans l'obligation de livrer la nation à ses propres forces, pour que cette dernière soit incapable de les remplir. Or, l'intelligence de ces obligations envers les autres États exige un certain

développement intellectuel, un degré de civilisation qui fait absolument défaut au naturel du Congo.

Second élément : l'existence dans cette société de ressources suffisantes.

La seconde condition nécessaire à l'existence d'un Etat est qu'il puisse vivre par lui-même. C'est ce que Calvo appelle « une société stable, en mesure de soutenir son indépendance de ses propres ressources ». Il faut, en effet, pour qu'un peuple soit libre de toute tutelle étrangère, qu'il dispose par lui-même des moyens d'assurer son existence.

Or cette seconde condition semble, elle aussi, faire défaut à l'Etat indépendant, car celui-ci est, dans l'impossibilité de se suffire par ses propres ressources. Malgré la générosité de son fondateur, qui lui a sacrifié toute sa fortune personnelle, il fait sans cesse à l'étranger, en particulier à la Belgique, des appels de fonds réitérés. Les emprunts se sont succédés sous diverses formes sans pouvoir couvrir les dettes de l'Etat et chaque année ses budgets se soldent par des déficits. C'est cette question pécuniaire qui obligera le Congo à se transformer en une simple colonie belge. Mais les Chambres de ce pays ne semblent pas très pressées de recevoir de leur souverain un don aussi onéreux et la crainte d'un échec devant elles est la seule raison qui ait jusqu'ici empêché le gouvernement du Roi de consommer l'annexion. Pourtant cette situation ne pourra durer indéfiniment : par ses embarras financiers, l'Etat indépendant se trouve acculé à la nécessité de disparaître ou de sacrifier son indépendance.

Il faut donc conclure que nous ne trouvons au Congo, ni l'idée de patrie, ni les ressources matérielles qui sont les deux éléments nécessaires à l'existence d'une société indépendante.

2° *L'organisation de la Société.*

Pour constituer un Etat, il ne suffit pas qu'une société existe, il faut qu'elle soit organisée, qu'elle possède ses chefs et que son gouvernement ait un fonctionnement régulier. C'est là ce qui fait que les autres nations peuvent considérer une société comme un Etat, et lui en reconnaître la qualité soit expressément soit tacitement. On n'est pas absolument d'accord sur le criterium qui permet de distinguer une société organisée de celle qui ne l'est pas. Il faut évidemment que le peuple qui prétend jouir des avantages de la souveraineté extérieure présente un certain degré de civilisation et l'on considère généralement l'institution d'une justice régulière comme faisant la sélection entre les peuples que l'on peut considérer comme membres de la communauté internationale et ceux qui ne sont pas dignes de cette qualité. Si la justice est rendue chez des peuples demi-civilisés de telle façon que les étrangers puissent s'y soumettre sans crainte, qu'elle ne soit pas entachée de partialité et offre tant par la composition du corps judiciaire que par la procédure suivie des garanties suffisantes, on leur reconnaît en général le titre d'Etat. C'est ainsi qu'on ne considère point comme nations, les tribus nomades de l'Afrique et de l'Asie ou les associations de pirates ou de malfaiteurs. L'organisation politique nécessaire pour qu'un peuple puisse prétendre à la souveraineté comprend deux parties : les pouvoirs publics et l'administration de l'Etat.

Dans le fonctionnement des pouvoirs publics, bien que la plupart des définitions de l'Etat parlent de « volonté commune » ou d'autorité choisie du consentement de tous, il n'est point nécessaire que la nation ait une part immédiate à la marche générale des affaires, par un choix direct ou indirect des membres du gouvernement. Lorsqu'un pays est

soumis à un régime autocratique, on doit toujours supposer que c'est volontairement qu'il s'en est remis à la direction d'un seul homme. Mais quelle que soit la forme du gouvernement, il faut qu'il offre des garanties suffisantes pour que les autres pays puissent traiter avec lui en toute sécurité. C'est, en effet, aux pouvoirs publics qu'incombe le devoir de faire respecter les droits du commerce international. A eux de rendre effective la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des étrangers et de ne pas laisser enfreindre par les nationaux les obligations qui sont à la charge de toute puissance comme la neutralité, lorsque deux autres nations sont en guerre.

L'administration est la branche inférieure des pouvoirs publics, celle qui traite non plus avec les Etats, mais avec les particuliers. C'est à elle qu'il appartient d'assurer le bon ordre, la police du territoire, car ce devoir de police est aujourd'hui la raison d'être de l'Etat, puisque l'idée de domaine éminent, reste de la patrimonialité ancienne, a disparu dans la conception moderne de la société. C'est à elle qu'il appartiendra de faire respecter la vie et les biens des étrangers, d'empêcher que, dans leurs transactions avec les nationaux, il ne leur soit porté préjudice.

Aussi les puissances étrangères ont-elles le droit d'exiger que dans tout Etat souverain existent des pouvoirs publics et une administration fortement constitués.

En ce qui concerne le Congo, on peut dire qu'à ces deux points de vue, il est admirablement organisé. Dans tous ses territoires, il s'est efforcé d'installer tous les services qui peuvent amener les naturels à la civilisation et permettre en même temps la mise en valeur des ressources du sol. Il a un gouvernement autocratique qui a pour chef le Roi-Souverain, représenté au sein de l'Etat par le Gouverneur général et assisté du secrétaire d'Etat.

Au point de vue de l'administration, les divers organes en fonctionnent partout où règne une sécurité suffisante pour cela. La justice est rendue par plusieurs tribunaux. relevant de celui de Boma. Le territoire est divisé en districts ayant à leur tête des agents du gouvernement. L'armée enfin, composée de contingents indigènes, est solidement encadrée d'officiers et de sous-officiers blancs, recrutés pour la plupart dans l'armée belge. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette organisation, mais dès maintenant nous pouvons dire que jamais institution humanitaire ne fut mieux dirigée et nous devons rendre hommage au dévouement de ceux qui, ayant entrepris cette œuvre de civilisation, ont généreusement prodigué leurs efforts pour arriver au but.

Mais, s'il faut admirer sans réserve la conception philanthropique de l'Etat du Congo. nous ne saurions en dire autant de sa constitution juridique. L'Etat est très bien organisé, il fonctionne aussi bien que le permettent les difficultés au milieu desquelles il se développe; mais il a le grave défaut de ne point former un seul et même corps social, car il y a en lui deux éléments bien distincts. D'une part l'élément européen, qui en a assumé la direction; de l'autre l'élément indigène qui, lui, n'a qu'à obéir. Aucun lien ne rattache la tête au corps de l'Etat, il y a entre eux toute la distance du civilisé au sauvage, du blanc au nègre. Le gouvernement n'est point émané du corps social qu'il représente; on ne peut pas dire que c'est du consentement au moins tacite de tous qu'il tient ses pouvoirs, car les peuplades diverses qui composent l'Etat du Congo le connaissent à peine. Evidemment il ne saurait être question de faire participer les indigènes à la direction des affaires publiques. Ils en sont incapables, car ils n'ont pas atteint le degré de civilisation nécessaire pour cela. Mais il en

résulte le grand inconvénient de scinder en deux un tout qui devrait être indivisible et cela nous ramène à l'idée que nous exposions plus haut : les habitants du Congo n'ont pas encore la maturité suffisante pour former une nation.

Pour l'avenir, si l'Etat reste indépendant, cette situation amènera forcément des difficultés. En effet, lorsque les indigènes arriveront à un degré de civilisation convenable, il faudra leur faire une part de plus en plus large dans la direction des affaires publiques; il faudra leur ouvrir l'accès des plus hautes fonctions de l'Etat, si l'on ne veut s'exposer à des revendications violentes et légitimes. Le Congo en effet n'est point une colonie : il n'est point comme tel obligé de suivre les destinées d'une mère-patrie, qui a eu la charge de l'amener à la civilisation. Dès maintenant, il est indépendant : les hautes personnalités belges, qui ont entrepris sa civilisation, l'ont fait ou au moins ont dû le faire dans un but désintéressé et ne sauraient se plaindre d'ingratitude, si les naturels, une fois civilisés, entendent détourner leur patrie de l'orbite de la Belgique, dans lequel elle semble naturellement devoir graviter. Mais, sans se préoccuper de ces éventualités lointaines et en se bornant au présent, il est une difficulté très grave, qui vient de ce que l'organisation du Congo n'a pas ses racines dans le corps même de la nation : une telle situation peut en effet mettre le nouvel Etat dans l'impossibilité absolue de remplir ses obligations internationales. Les puissances qui ont reconnu le Congo ont un intérêt direct à ce que ce dernier puisse toujours supporter les responsabilités qu'il a assumées envers elles, par son élévation au rang d'Etat; il leur importe, par exemple, qu'il puisse toujours faire respecter par ses nationaux les

lois de la neutralité, qu'il assure sur son territoire la sécurité des étrangers, etc.

Or supposons que, pour une raison quelconque, la Belgique soit obligée de retirer du Congo ses troupes et son administration. Le pays retomberait aussitôt dans l'anarchie, où plutôt se morcellerait en une infinité de petites souverainetés sans lien politique entre elles. Il ne donnerait même pas à l'Europe le spectacle de la République du Libéria, qui, si elle est sans cesse agitée par des révolutions intestines, garde du moins vis-à-vis de l'étranger une apparente unité. Au Congo, il en serait différemment; les divers chefs de tribus ou de villages, rois et princes, dont la domination existe toujours sous la suzeraineté belge, redeviendraient indépendants; l'Etat se trouverait par là-même dissous et dans l'impossibilité de remplir ses obligations envers les autres pays.

Cette éventualité n'est pas purement chimérique. Supposons, en effet, que le Parlement belge refusant définitivement au Roi l'annexion du Congo en 1900, la France ne fasse pas usage de son droit de préférence, ou qu'à la suite d'une insurrection générale, le gouvernement congolais ne puisse faire rentrer dans l'obéissance les tribus rebelles, qu'arriverait-il? L'Etat indépendant ne pourrait exécuter les obligations qu'il a contractées envers la communauté internationale par son élévation au rang de puissance. Sans administration et sans justice civilisées, il serait incapable d'assurer aux colons étrangers la sécurité de leurs transactions; sans police et sans armée, il ne pourrait protéger ni la personne, ni les biens des non-indigènes; sans finances régulièrement organisées, il lui serait impossible de faire droit aux réclamations de ses créanciers étrangers qui, ayant souscrit les titres des emprunts congolais, voudraient en obtenir le rembourse-

ment. De tels résultats montrent combien les diverses puissances sont intéressées à ce que chaque Etat possède une organisation nationale sérieuse, qui mette les non-indigènes résidant sur son territoire à l'abri de telles éventualités. Aussi considére-t-on à juste titre l'existence d'une telle organisation comme un des éléments nécessaires à la constitution d'un Etat et la scission qui existe au Congo entre la tête et le corps de la nation forme un vice très grave qui peut, à un moment donné, mettre ce pays dans l'impossibilité de remplir ses devoirs envers les autres Etats.

3° *Un territoire suffisant.*

La dernière condition nécessaire à l'existence d'un Etat est la possession d'un territoire qui lui serve de base effective. C'est pour cela que les auteurs refusent à l'Eglise catholique la qualité d'Etat bien que son chef, le Pape, jouisse des prérogatives attachées au rang de souverain. L'Etat du Congo, lui, possède de vastes contrées enfermées dans les limites que lui a tracées le Congrès de Berlin. Toutefois il y a sur son territoire deux remarques à faire. D'abord, le premier devoir d'un pays, lorsqu'il naît à la communauté internationale, est d'avoir des bornes précises. Le plus souvent, lorsqu'on reconnaît un Etat, on n'a pas à se préoccuper de cette question. En effet, ou il existait déjà auparavant dans des frontières déterminées et ses institutions politiques y fonctionnaient, bien que n'ayant pas reçu l'approbation effective des autres nations; ou c'est une colonie, une province, qui se sépare de la mère-patrie et l'on connaît exactement ses limites. Pour l'Etat du Congo, il en est autrement. Créé de toutes pièces par le Congrès de Berlin, il fallait lui donner des frontières. Cela importait à divers points de vue. En effet, on lui attribuait des territoires,

vacants et par là même, on ôtait aux autres nations le droit de les occuper. Il fallait donc savoir exactement quelles étaient ces contrées qui cessaient d'être disponibles. D'autre part, une telle délimitation importait à la France qui devant peut-être user un jour de son droit de préemption, tenait à savoir à quelles régions il s'étendait. Il y avait enfin pour cette nation, aussi bien que pour le Portugal, un intérêt immédiat à connaître exactement les acquisitions congolaises, car, ayant des possessions contiguës au nouvel Etat, il fallait séparer d'une façon précise les sphères d'influence respectives.

Or le Congrès de Berlin décida que les diverses déclarations de reconnaissance du Congo, émanées des grandes puissances ayant pris part à la réunion, seraient annexées aux procès-verbaux de la Conférence. Parmi ces conventions, il en est quatre accompagnées de cartes. Ce sont celles que le nouvel Etat a passées avec la France, la Belgique, le Portugal et l'Allemagne. Ces divers actes, faisant aujourd'hui partie intégrante des travaux du Congrès, ce sont les limites portées par leurs cartes que ce dernier a consacrées.

Mais forcément ces frontières étaient peu précises. A l'époque où ces documents ont été composés, les régions auxquelles ils s'appliquaient étaient encore peu connues et lorsqu'on a voulu tracer sur le terrain des limites définitives, elles ont donné lieu à une foule de contestations dont quelques-unes ne sont pas encore réglées et elles ont nécessité de nombreuses rectifications.

Une autre remarque qu'il importe de faire sur le territoire de l'Etat du Congo est la situation extraordinairement favorable qui lui a été faite à Berlin au point de vue de l'occupation. Alors que les plénipotentiaires décidaient qu'à l'avenir, aucune puissance ne pourrait

prendre pied sur le sol de l'Afrique, sans une notification préalable aux chancelleries, suivie dans un délai raisonnable d'une occupation effective, le Congo se trouvait par les circonstances mêmes de sa création dispensé de ces conditions. De notifications aux puissances, il ne saurait en effet en être question, puisque d'un commun accord celles-ci lui fixaient ses limites. Mais tandis que l'article 35 de l'Acte final du Congrès ainsi conçu :

« Les puissances signataires du Présent Acte reconnaissent l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles, sur les côtes du Continent Africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit dans les conditions où elle serait stipulée », obligeait toute nation à établir dans ses possessions africaines une autorité réelle, rien de semblable n'était exigé pour le Congo. Dans les limites conventionnelles que lui traçait le Congrès de Berlin, se trouvaient en effet d'immenses territoires qui n'avaient jamais fait partie du domaine, soit de l'Association internationale, soit du Comité d'études et qui étaient attribués au nouvel Etat. Ces régions jusqu'alors étaient considérées comme vacantes et toute puissance pouvait s'en emparer. On transgressa ainsi en faveur du Congo les principes que l'on édictait pour les autres nations. Il faut même remarquer que la plupart de ces nouveaux territoires donnés à l'Etat indépendant ne pouvaient être occupés immédiatement par lui. Avec les ressources peu considérables dont il disposait, il ne devait pas espérer établir, avant un certain nombre d'années, une autorité réelle sur des contrées où le plus souvent les Derviches règnaient en maîtres. Aujourd'hui encore, plusieurs de ses provinces ne sont organisées que sur le papier et le gouvernement congolais est obligé d'envoyer pour les paci-

fier des expéditions militaires. Se mettant en contradiction avec ses propres principes, le Congrès de Berlin a donc non seulement attribué au Congo des régions qui jusqu'alors n'avaient pas été occupées par l'Association internationale, mais il lui a, en fait, accordé un délai indéfini pour s'établir dans ces nouvelles acquisitions. Les grandes puissances ont ainsi renoncé à leur droit de s'emparer de territoires vacants et elles n'ont pu le faire qu'en considération du but essentiellement humanitaire de l'Etat nouveau et des services que sa création devait rendre à la régénération de la race noire.

Si donc, reprenant les trois éléments nécessaires à la constitution d'un Etat, c'est-à-dire l'existence d'une société, l'organisation de cette société et un territoire, nous examinons la situation du Congo vis à vis de chacun d'eux, nous pouvons nous résumer ainsi. L'Etat indépendant possède un territoire, quoiqu'il ne l'occupe que partiellement. Il a également une organisation, mais celle-ci a le grand défaut de n'être pas nationale, ce qui peut être la source de graves complications. Enfin, quant à l'élément primordial, celui qui est l'essence même de l'Etat, c'est-à-dire l'existence d'une société, il ne saurait y prétendre : il n'y a pas de nation congolaise pour servir de substratum à l'Etat du Congo.

Une telle situation n'a pas été sans alarmer les juristes, qui ont pensé que le fait de poursuivre un but excellent ne peut cependant dispenser un Etat de posséder les éléments qui sont nécessaires à son existence. Diverses théories ingénieuses ont été mises en avant pour justifier, malgré toutes ses imperfections, la fondation du Congo. La plus connue est celle de la reconnaissance attributive. Les auteurs qui la professent déclarent volontiers que la nouvelle puissance africaine manque de certains éléments

indispensables à la constitution d'un Etat; mais, disent-ils, le seul fait de sa reconnaissance par les grandes nations, organes de la communauté internationale, attribue à la nouvelle puissance tout ce qui lui manquait et, ses imperfections disparaissant ainsi, elle n'en devient pas moins, pour employer l'expression de Grotius « une société parfaite ». En d'autres termes, un Congrès de grandes puissances pourrait, par l'octroi de la reconnaissance, créer de toutes pièces une souveraineté nouvelle là où n'existait aucune société.

Cette théorie part de cette idée qu'un Etat n'est pas complet tant qu'il n'a pas reçu la sanction des autres puissances. Eût-il toutes les qualités, tous les caractères constitutifs d'une nation, tant que les membres de la communauté internationale ne l'auront pas admis à pendre place parmi eux, il ne pourra le faire. C'est qu'en effet, disent les défenseurs de cette opinion, il ne suffit pas, pour qu'une souveraineté existe, qu'elle ait les éléments nécessaires pour cela, mais il faut de plus que son apparition nedérange pas l'équilibre international. Les Etats doivent se servir de contre-poids les uns aux autres et si l'admission dans leur concert d'une unité nouvelle devait détruire l'équilibre qui règne entre eux, ils ont le droit de lui en refuser l'entrée. D'autre part, s'ils jugent nécessaire pour maintenir la stabilité de leurs rapports d'admettre dans la communauté internationale un élément nouveau, ils peuvent le créer de toutes pièces, sans que pour cela il ait besoin d'avoir les caractères requis pour constituer une puissance. C'est en partant ce de principe qu'ils ont créé l'Etat indépendant et c'est aussi pour la même raison qu'ils maintiennent la Papauté comme souveraineté internationale, bien qu'elle ne possède aucun territoire.

C'est là, nous semble-t-il, une théorie un peu hasardée. Il s'agit, en effet, de s'entendre sur le sens du mot reconnaissance. Or il semble bien signifier : constatation d'un état de choses existant et non création de cet état de choses là où il n'existe pas. Que fait une nation lorsqu'elle reconnaît à une société nouvelle la qualité de puissance souveraine? Elle examine quels sont les organes politiques de ce pays, elle s'informe de leur fonctionnement, puis, une fois qu'elle a constaté que ses diverses institutions offrent un jeu régulier, qu'elles sont basées sur des principes de morale et de justice, appuyées sur une force suffisante pour assurer le respect des transactions internationales, elle lui accorde la reconnaissance. Or pour qu'elle puisse étudier ainsi l'organisme politique du pays qui demande à être élevé au rang d'Etat, il faut que cet organisme existe et nulle reconnaissance ne saurait le créer là où il ne se trouve pas. La question, nous l'avons déjà dit, ne se pose pas dans la plupart des cas. Lorsqu'il s'agit d'admettre dans la communauté internationale une colonie qui réclame son autonomie ou une province qui cherche à se soustraire à la tutelle de sa patrie, le seul fait de demander ainsi son indépendance prouve qu'il existe là une société ayant conscience de son unité et il ne s'agit plus que de voir si l'état de civilisation plus ou moins avancé où elle se trouve, donne les garanties que l'on est en droit d'attendre d'un Etat. Evidemment lorsque la Grèce, la Roumanie ou le Monténégro ont échappé à la domination ottomane, l'Europe n'a pas hésité à les reconnaître. Mais que le sultan du Baghirmi ou celui du Bornou demande l'entrée de sa patrie dans la communauté internationale, celle-ci devra, avant de la lui accorder, examiner de près les institutions de ce pays; néanmoins, là encore elle se trouvera en face d'une société organisée.

Mais là où rien n'existe, elle ne peut rien créer. On a justement comparé le rôle de l'Etat qui accorde à un autre la reconnaissance à celui que remplit en droit privé l'officier d'état-civil. Celui-ci inscrit l'enfant qu'on vient lui présenter sur le registre des naissances, mais il ne pourrait le faire, s'il n'existait pas d'enfant. Ce n'est, dans les deux cas, qu'une espèce d'enregistrement, auquel avant tout est nécessaire l'objet à enregistrer. Sans doute un Etat, avant d'admettre à faire partie du concert des nations une société offrant toutes les qualités requises pour cela, pourra lui poser des conditions; il lui fera acheter son entrée dans la communauté internationale par des concessions sur d'autres points; mais, à cela près, il ne peut pas plus la lui refuser que l'officier d'état-civil n'a le droit de renvoyer l'enfant sans inscrire sa naissance. Qu'arriverait-il, en effet, si un Etat pouvait refuser d'en reconnaître un autre, lorsque ce dernier a toutes les qualités nécessaires pour cela? Cette autonomie, dont on n'aurait pas voulu faire une puissance, aurait néanmoins tous les devoirs qui s'attachent à ce titre et elle n'aurait aucun des droits qui s'y rapportent. Or c'est là une situation inadmissible : quiconque a des devoirs, doit posséder les droits qui y sont corrélatifs.

De même, et toujours pour cette raison que la reconnaissance n'est qu'une constatation obligatoire, personne ne peut créer un Etat, là où ne se trouvent pas les éléments nécessaires pour cela. Nul n'a le droit de supposer ceux-ci s'ils n'existent pas, car l'objet même de la reconnaissance faisant défaut, celle-ci ne peut intervenir.

C'était précisément là le cas du Congo en 1885; aucun sentiment d'unité politique, si rudimentaire soit-il, n'y existait; aucun lien ne réunissait la foule des petites sou-

verainetés éparses dans ses domaines. Nulle espèce d'organisme politique ne s'y trouvait et l'Europe n'a pu, malgré toute sa bonne volonté, lui attribuer ce qu'elle avait seulement le droit de constater. La vérité est que, confiant dans la sage direction que le roi Léopold saurait donner à l'œuvre de la civilisation de l'Afrique centrale, le Congrès de Berlin a fictivement attribué à celle-ci des caractères qu'elle n'avait pas et a reconnu à l'avance l'Etat que l'éducation des noirs sous un sceptre unique pourra y produire un jour.

Mais, en nous plaçant au point de vue purement juridique, et, tout en admirant l'œuvre humanitaire qui s'accomplit dans cette région, nous n'en devons pas moins attendre, pour considérer le Congo comme un Etat, que l'entreprise ait donné ses résultats et que les institutions, dont le fonctionnement est aujourd'hui encore rudimentaire, aient amené chez les naturels la maturité suffisante pour former un Etat.

Ainsi donc, au point de vue théorique, nous arrivons à cette conclusion que le royaume africain de Léopold II ne présente pas tous les éléments constitutifs d'un Etat, mais nous devons rappeler, comme nous l'avons déjà fait au début de cette discussion, que dans le domaine des faits, cette constatation ne saurait avoir aucune influence. La Conférence de Berlin a fait du Congo une puissance et nul ne pourrait lui refuser les prérogatives attachées à ce titre. Mais alors se posent deux questions. Les nations qui ont ainsi créé l'Etat libre ont-elles par là même assumé l'obligation de garantir son existence? D'autre part, l'ayant fondé, ont-elles le droit d'intervenir à propros des modifications qui pourraient se produire ultérieurement dans son sein et constituer un préjudice à leurs intérêts?

La solution de la première question ne semble pas dou-

teuse. En reconnaissant la nouvelle puissance, au Congrès de Berlin, les membres de cette Assemblée ne se sont liés par aucun engagement. Ils se sont bornés à donner le jour au nouvel Etat, mais sans prendre aucune responsabilité pour l'avenir. Or des engagements, tels qu'un clause de garantie, sont essentiellement de droit étroit : ils ne lient que ceux qui les ont formellement stipulés. Les grands Etats n'ont donc pas le devoir absolu de garantir l'existence de l'Etat du Congo. Mais il faut remarquer en même temps que cette puissance nouvelle est une institution internationale, qu'elle a été créée dans l'intérêt général de la communauté des nations et pour maintenir la paix dans l'Afrique équatoriale. On peut en conclure que tant que les grandes nations jugeront utile à la paix générale l'existence de ce royaume, elles pourront lui garantir son intégrité. En d'autres termes, les membres de la Conférence de Berlin ont le droit, mais non le devoir, de maintenir l'état de choses qu'ils ont créé dans le bassin du Congo.

Toute autre est la question de savoir si les signataires du Congrès peuvent intervenir dans les modifications qui se produiront ultérieurement dans l'Etat indépendant. Ici, en effet, nous trouvons dans la question deux éléments contradictoires. D'une part, les grandes nations ont créé de toutes pièces le royaume africain dans leur propre intérêt; elles l'ont fondé parce qu'elles considéraient que c'était là le meilleur moyen d'assurer la stabilité de l'état de choses qu'elles voulaient maintenir dans le bassin du Congo. On pourrait donc dire qu'elles ont le droit de s'opposer à tout changement apporté à l'organisation de l'Etat libre, afin de l'empêcher de s'écarter du but en vue duquel il a été constitué.

D'autre part à cette opinion on peut répondre, qu'en

fondant un Etat, les puissances ont créé une entité juridique nouvelle, qui a le droit de se gouverner librement et qui, à condition de ne pas transgresser les obligations imposées à tous les occupants du bassin conventionnel, est comme ceux ci maîtresse absolue de ses destinées. A l'appui de cette thèse vient s'ajouter ce fait que les signataires du Congrès ne se sont pas engagés à garantir l'intégrité de l'Etat indépendant, qu'ils sont libres de le faire ou de ne pas le faire suivant leur intérêt. Ceux-ci n'ayant ainsi contracté aucun engagement envers le royaume africain, celui-ci devrait donc être libre de tout contrôle de leur part, pourvu bien entendu qu'il respecte les devoirs imposés à tout le bassin conventionnel par le Congrès de Berlin.

Cette dernière théorie nous semblerait la meilleure si le Congo était une puissance ordinaire : les grandes nations, n'ayant aucune obligation envers lui, ne devraient, semble-t-il, avoir aucun droit sur lui. Mais il faut se rappeler que l'Etat libre est une création purement artificielle ; que son élévation au rang de puissance n'a point été la reconnaissance d'un corps social déjà existant, mais la fondation d'un Etat là où ne se trouvaient pas les éléments nécessaires à le composer. Dans ces conditions, il a vu le jour uniquement parce que l'Europe en avait besoin pour la paix générale et non parce qu'il avait, comme toute nation, le droit de vivre. Il ne saurait donc prétendre aux immunités que possède un Etat complet et la communauté internationale a le droit de lui demander compte d'actes auxquels elle ne peut pas s'opposer chez d'autres peuples. Aussi, avant de se transformer en colonie belge, le Congo a-t-il obtenu, dans les traités de 1894 et de 1896, l'adhésion à ces modifications des deux pays qui, à cause de leurs intérêts dans l'Afrique équatoriale, peuvent être considérés comme les porte-paroles de la communauté inter-

nationale dans cette région, c'est-à-dire de la France et de l'Angleterre.

IV

Particularités qu'offre le Congo au point de vue des droits et des devoirs des Etats

L'Etat indépendant, à cause des conditions particulières dans lesquelles il a été fondé et dans lesquelles il fonctionne, offre aux principes qui régissent les rapports des Etats certaines applications qu'on n'est pas habitué à rencontrer chez les autres puissances.

I

C'est ainsi que les divers privilèges d'inviolabilité et d'immunité de juridiction qu'on a réunis sous la fiction d'exterritorialité prennent pour lui une importance qu'ils n'avaient jamais eue jusqu'ici. On sait qu'en vertu de ce principe, les personnes représentant un Etat sont considérées à l'étranger comme n'ayant pas quitté le territoire de leur pays et échappent en général à la juridiction des Etats où elles se trouvent, pour rester régies par les lois de leur patrie. Or le siège du gouvernement du Congo est établi à l'étranger, en Belgique ; il ne s'agit plus ici d'un souverain ou de personnages politiques qui accidentellement se trouvent en dehors des frontières de leur pays, mais d'autorités congolaises dont la situation normale est de résider hors du territoire national.

Néanmoins la jurisprudence belge, respectueuse des règles du Droit international, accorde au gouvernement de l'Etat libre la plus large exterritorialité. Celle-ci, étant faite pour les envoyés d'un souverain doit à plus forte raison exister pour ce monarque lui-même. On l'applique aux ambassadeurs, parce qu'ils représentent une

nation souveraine, indépendante et qu'on doit leur laisser pleine liberté pour remplir leur mission, *a fortiori* doit-on suivre ses règles lorsqu'il s'agit du chef du pays lui-même. En vain pourrait-on objecter que ces immunités s'appliquent aux agents diplomatiques parce qu'il est de l'essence même de leurs fonctions de se trouver à l'étranger, tandis qu'au contraire un souverain doit normalement résider dans ses Etats. Pour le Congo, ce raisonnement ne serait pas admissible : en effet, par la résolution du 30 avril 1885, les Chambres belges ont autorisé le Roi à être chef de l'Etat indépendant; elles ont donc implicitement admis la conséquence d'une telle situation, qui est que le gouvernement congolais ait son siège en Belgique.

Donc, lorsque Léopold II agit au nom de l'Etat indépendant, il jouit du privilège d'exterritorialité et les lois belges ne lui sont pas applicables. Il est donc par la volonté de la nation belge couvert deux fois par le bénéfice de l'inviolabilité : d'abord, comme roi des Belges, ensuite comme souverain étranger résidant en Belgique. Il faut même aller plus loin : en lui permettant de diriger depuis Bruxelles les destinées de l'Etat nouveau, les Chambres ont autorisé le Roi à avoir auprès de lui tout ce qui est nécessaire à la marche de son empire colonial. Elles lui ont donc permis d'avoir un personnel qui, lorsqu'il agit comme gouvernement congolais, échappe à l'autorité de la Belgique, et de posséder, pour les bureaux de l'administration africaine, des locaux qui sont soustraits à la puissance de l'Etat belge et dans lesquels les officiers publics de celui-ci ne peuvent pas pénétrer : un huissier par exemple n'y pourrait remettre un exploit (1).

(1) Rolin-Jacquemyns, *Revue de Droit International et de législation comparée* 1888, p. 128.

Une situation qui offre quelque analogie avec celle-ci est celle qu'a faite au Pape la loi italienne du 13 mai 1871 « sur les prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et sur les rapports de l'Etat avec l'Église ». Cette loi, dite des garanties, assure l'inviolabilité de la personne du Pape et lui accorde la plupart des privilèges qui sont réservés aux chefs d'Etat : honneurs royaux, droit d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs, immunité de juridiction pour les personnes qui lui sont attachées et les locaux qu'il occupe, etc... Mais il faut remarquer que sa situation est toute autre que celle du chef de l'Etat du Congo. En effet, bien que la plupart des nations considèrent le Pape comme un souverain, ces divers privilèges ne lui sont point accordés par respect des règles du Droit international. C'est une loi qui les lui a concédés et une autre loi pourrait les lui retirer; il est donc à la merci du gouvernement italien. La situation du chef de l'Etat du Congo en Belgique est beaucoup moins précaire : c'est en raison de sa souveraineté même qu'il échappe à la juridiction du pays, car il représente une nation qui ne dépend de personne. A tout moment, l'Etat du Congo est appelé à contracter en Belgique par l'organe de son souverain, néanmoins chaque fois qu'il s'agit d'un contrat où il est partie les tribunaux belges se déclarent incompétents. C'est qu'en effet ce serait porter atteinte à son indépendance que de s'attribuer sur lui un droit de juridiction quelconque. Ce serait aussi un échec à l'égalité qui règne entre les membres de la communauté internationale : *par in parem non habet potestatem*; un Etat ne peut donc en juger un autre. On voit ainsi que le principe de l'exterritorialité offre dans cette circonstance une extension qui n'avait certainement jamais été prévue.

II

Le territoire de l'Etat indépendant offre cette particularité qu'il a été enfermé en 1885 dans des limites définitives dont il ne peut sortir. Il a cependant essayé de le faire à diverses reprises, en particulier en 1894 ; il a tâché alors de tourner cette difficulté en introduisant dans les rapports des nations certaines formes de contrat qui jusqu'alors n'y étaient pas connues : ce sont les prises et les cessions à bail. Procédés du droit privé, il a voulu les transporter dans le domaine du droit public, ce qui du reste concordait bien avec sa situation d'Etat patrimonial que nous avons indiquée plus haut. Cette tentative n'a pu aboutir pour lui, car les conditions mêmes de sa création lui imposaient l'interdiction de sortir de ses frontières. Mais il a donné là une idée nouvelle qui vient tout récemment, en 1898, de recevoir son application sur un autre continent.

Toutefois, avant d'examiner à ce sujet les traités qu'il passa le 12 mai 1894 avec l'Angleterre et le 14 août de la même année avec la France et qui firent alors tant de bruit en Europe, nous devons étudier rapidement ce principe de l'immutabilité des frontières et les diverses difficultés territoriales qu'il a soulevées. L'Etat indépendant, on l'a vu, est né uniquement de l'accord des grandes puissances et cette entente n'a existé que pour les territoires que ses fondateurs ont arbitrairement compris dans ses frontières. Sans donc parler ici de sa neutralité que nous aurons à voir plus tard, les conditions mêmes de sa naissance lui interdisent toute acquisition territoriale : on ne lui a donné le jour que dans des limites déterminées et, s'il veut en sortir, il va à l'encontre de l'intention de ceux qui l'ont créé.

Sa situation en effet diffère totalement de celle qui résulte

en général de la reconnaissance d'un Etat quelconque par les autres nations. En ce cas, la nouvelle puissance, qui est appelée à prendre place dans la communauté internationale a déjà une organisation intérieure complète ; c'est, par exemple, une colonie qui se sépare de la métropole ou plusieurs nations qui se fondent pour n'en former désormais qu'une seule. Les frontières du nouvel Etat sont déjà déterminées et ne dépendent en rien de l'octroi ou du refus de la reconnaissance par le pays sollicité. Celui-ci n'a été pour rien dans leur formation, il n'a rien à voir dans leurs modifications ultérieures.

Tout autre était en 1894 l'état de choses au Congo. C'est là une création absolument artificielle, n'ayant aucune espèce d'existence ou d'organisation avant sa reconnaissance et les plénipotentiaires ont dû lui tracer ses limites. Or quatre des traités annexés au protocole des séances du Congrès de Berlin sont accompagnés d'une carte indiquant les possessions territoriales de l'Association; ce sont les conventions que cette dernière a passées avec le Portugal, la France, l'Allemagne et la Belgique. Ce sont donc les frontières portées par ces actes que la Conférence a voulu consacrer et l'accord entre ses membres, nécessaire à la création de cette nouvelle puissance, ne s'est fait que pour les territoires compris entre elles. De plus, un des délégués, M. de Courcel, dans ses souhaits de bienvenue, parla de « l'Etat du Congo, territorialement constitué aujourd'hui dans des limites précises ».

Avoir des frontières déterminées est en effet de la première nécessité pour un Etat, et les plénipotentiaires n'ont pu donner leur adhésion qu'à la fondation d'une puissance remplissant cette condition indispensable. M. Banning le reconnaît dans le « *Partage politique de l'Afrique* » et déclare que « ces traités, avec les délimitations qu'ils con-

sacrent, font donc partie des actes mêmes de la Conférence et sont indirectement couverts par sa sanction (1). »

Il y avait cependant une espèce de conventions de limites qui restait permise au Congo; c'étaient les rectifications de frontières, car celles-ci ont un caractère déclaratif et non attributif : elles ne font que constater le droit qu'avait une nation à certains territoires, mais elles ne lui font faire aucune acquisition nouvelle. Comme il était facile de le prévoir, de tels traités furent fréquents dans le bassin conventionnel. Les limites de l'Etat indépendant, spécialement celles qu'il avait consignées dans son accord du 5 février 1885 avec la France et dans celui du 14 du même mois avec le Portugal étaient assez vagues, basées sur des calculs astronomiques, enfin sujettes à des erreurs matérielles venant du défaut de renseignements que l'on possédait alors sur cette région.

Aussi les difficultés recommencèrent-elles bientôt. Le traité du 5 février 1885 donnait comme séparation aux possessions de la France et de l'Association du Congo la crête du bassin de la Licona-N'Koundja. Or lorsqu'on voulut vérifier le cours de celle-ci sur le terrain, on trouva qu'elle n'existait pas ou plutôt qu'elle se confondait avec l'Oubanghi. Les commissaires français et belges, MM. Rouvier et Ballay d'une part, MM. Massari et Liebrechts d'autre part, qui se trouvaient sur place signèrent un protocole subsstituant, comme frontière, cette rivière à la précédentes Mais en Belgique le gouvernement central de l'Etat libre refusa de ratifier ce traité et voulut assigner à la France comme limite le 17° de longitude Est d'après le méridien de Greenwich. Le cabinet de Paris s'y refusa; après divers pourparlers, on songeait à soumettre la question à la mé-

(1) Banning, *Partage politique de l'Afrique*, p. 126.

diation du président de la Confédération helvétique, lorsqu'un accord fut signé à Bruxelles le 29 avril 1887 entre MM. Van Eetvelde pour le Congo et Bourée pour la France. La rive droite de l'Oubanghi était reconnue à la France, tandis que la rive gauche restait à l'Etat indépendant, jusqu'à l'intersection de l'Oubanghi avec le 4e degré ; ce parallèle devait ensuite former la frontière.

Cet arrangement était malheureusement presque aussi défectueux que le précédent. On ne connaissait pas en effet le cours de la rivière qui servait de démarcation, or elle est formée par la réunion de deux cours d'eau, le M'Bomou qui vient du Nord et l'Ouellé qui vient de l'Est. Les Belges remontèrent avant nous l'Oubanghi et trouvèrent avantageux de considérer comme limite le M'Bomou plutôt que l'Ouellé. Ce dernier est cependant la branche principale du fleuve et devait par conséquent être considéré comme la frontière. Les explorateurs congolais s'assuraient ainsi la possession de vastes territoires et ils couvrirent de postes les rives du M'Bomou. Les choses restèrent en suspens pendant près de cinq ans.

Durant ce temps, d'autres embarras surgissaient entre l'Etat indépendant et le Portugal. Le traité du 14 février 1885, qui faisait la délimitation de ces deux pays avait laissé, entre les possessions portugaises d'Angola et celles de l'Association, un grand territoire dont il n'avait pas été fait mention, le Muata-Yamvo ou Lunda, qui n'était attribué à personne. Le Congo émit la prétention de s'en emparer et y conclut avec les indigènes des traités de protectorat ; mais le cabinet de Lisbonne déclara, que bien qu'il n'y entretînt pas de résidents, cette contrée avait toujours été considérée comme lui appartenant. On pensa soumettre la question à l'arbitrage du Pape ; finalement on conclut, le 25 mai 1889 un compromis qui partageait la contrée en

deux ; la partie orientale vint accroître les possessions du roi Léopold et l'autre moitié resta au Portugal, bien que ce soit là pour le premier une véritable acquisition et non une simple rectification de frontières.

En 1890, les efforts des Belges se dirigèrent d'un autre côté. Ils commencèrent par s'assurer l'appui de la Compagnie de l'Est africain anglais, en concluant avec son directeur général, sir William Mackinnon, une convention en vertu de laquelle la Compagnie renonçait, au profit de l'Etat libre, aux droits qu'elle pourrait acquérir sur le Haut-Nil. Ensuite, sous prétexte de poursuivre les chasseurs d'esclaves, une expédition, commandée par le major Van Kerckhove, partit pour cette région ; elle dépassa la frontière du 4e parallèle qui avait été imposée au Congo et vint prendre possession de Lado sur le Nil : elle annexait ainsi des territoires dépendant du Khédivat d'Egypte. C'était là du reste une suite donnée aux plans qu'avait conçus, dès 1887, le Roi-Souverain, en chargeant, sans succès du reste, Stanley, qui allait à la recherche d'Emin-Pacha, de négocier avec celui-ci la cession de la Province Equatoriale. Il lui fit offrir le titre de général et un traitement de 250 à 300,000 francs pour gouverner la Province au nom de l'Etat indépendant.

D'autre part, vers la même époque, les difficultés qui existaient à l'état latent entre le Congo et la France, au sujet de la délimitation de leurs frontières, prirent une nouvelle acuité. En 1891, toujours en se couvrant du prétexte de repousser les négriers, une série d'expéditions, commandées par MM. Van Kerckhove, Van Gèle, Milz, furent lancées sur les territoires français de la rive droite de l'Oubanghi-Ouellé, bien au nord du 4e parallèle et des postes belges y furent établis. Lorsque la France éleva des réclamations, on lui répondit que ces régions étaient vacantes et devaient

appartenir au premier occupant. Pour régler ces différends, en 1892, on essaya d'entamer des négociations; elles échouèrent. De nouveau, le 16 avril 1894, MM. Hanotaux et Haussmann furent envoyés à Bruxelles pour y tenter un nouvel accord. Le 25 avril, on apprit l'échec de cette tentative, causé par les prétentions territoriales exagérées que manifestait l'Etat libre.

Alors celui-ci, au lieu de demander, comme le prescrit l'Acte de Berlin, la médiation d'une puissance tierce, préféra trancher la question en s'adressant à l'Angleterre. Il conclut avec elle le traité du 12 mai 1894. Cette manière de soumettre à la Grande-Bretagne un litige qui regardait d'autres nations n'était pas nouvelle : le Portugal, avant la Conférence de Berlin, avait déjà essayé de régler de cette façon la question du Congo par le traité du 26 février 1884. Le procédé ne devait pas cette fois-ci avoir plus de succès qu'alors.

En substance l'arrangement du 12 mai comprenait deux choses. D'une part, c'était une rectification de frontières accroissant les possessions du Congo, ce qui lui est interdit. D'autre part la province du Bahr-el-Ghazal et la province Equatoriale, qu'occupait autrefois Emin-Pacha, faisant toutes deux partie du Soudan Egyptien, étaient données à bail par l'Angleterre à l'Etat du Congo, mais dans des conditions différentes : la première à Léopold II et à ses successeurs « aussi longtemps que les territoires du Congo resteront comme Etat indépendant ou comme colonie belge, sous la souveraineté de Sa Majesté ou des successeurs de Sa Majesté », la seconde à ce même monarque, mais pour la durée de son règne seulement. D'autre part, l'Etat du Congo donnait à bail à l'Angleterre une bande de terrain de 25 kilomètres de large, allant du lac Tanganika au lac Albert-Edouard pour une durée de temps égale à celle pen-

dant laquelle la province du Bahr-el-Ghazal serait administrée par les Belges et lui concédait, en outre, l'établissement d'une ligne télégraphique à travers le Congo.

Ce sont là ces baux, procédés du droit privé, que l'Etat libre transportait dans le droit public. Ces échanges de territoires avaient pour effet de créer un véritable Etat-tampon entre la France, marchant vers le Nil depuis ses possessions du Gabon et l'Angleterre occupant les provinces égyptiennes. Cette idée, du reste, n'était pas absolument nouvelle. En 1892 M. Henry Allis, voyant les progrès de la France vers le Haut-Nil, avait déjà proposé d'augmenter les territoires de l'Etat indépendant vers le Nord, afin qu'il formât un Etat-tampon entre le Bahr-el-Ghazal qui serait occupé par la France et l'Egypte où était établie la Grande-Bretagne : système déjà employé sur le Haut-Mékong, en laissant subsister le Siam entre la Barmanie anglaise et le Tonkin français. C'est un peu cette conception qu'on avait réalisée, grâce à la complicité de l'Etat indépendant, seulement la France y était complètement sacrifiée. Il n'était plus question pour elle d'occuper le Bahr-el-Ghazal et le Congo ainsi agrandi nous fermait seulement la route du Nil, en permettant à l'Angleterre d'assurer tranquillement sa domination en Egypte.

Si maintenant, laissant de côté la question des rectifications de frontières, qui n'a plus aucune importance, puisque le traité anglo-congolais n'a vécu que trois mois, nous examinons ces droits de bail en eux-mêmes, nous voyons qu'ils forment un procédé nouveau dans les rapports des membres de la communauté internationale. A peine pourrait-on en citer un exemple auparavant : par le traité du 24 mai 1887, le consul anglais, sir William Mackinnon, obtint du sultan de Zanzibar la jouissance d'une étendue de dix milles de côtes pour un terme de cinquante ans. Mais

il faut remarquer que, à la différence des stipulations du 12 mai 1894, ce bail avait une durée certaine et que de plus, il était conclu entre une puissance européenne et un souverain demi-civilisé. Ici au contraire ce sont deux Etats également civilisés qui se font ces concessions.

Ce n'est pas du reste une raison pour rejeter le principe de ces dations à bail. Elles ne sauraient que difficilement entrer dans notre droit européen, mais lorsqu'il s'agit de l'Afrique et de ses immenses territoires, confiés souvent à une poignée d'hommes, il en est différemment. Des procédés d'occupation nouveaux doivent être employés pour des situations nouvelles et si un pays pense qu'il sera profitable à une de ses possessions de la céder pour un temps à une autre puissance, rien ne semble devoir s'y opposer. Il faut ajouter qu'en Afrique les droits des Etats européens sur leurs acquisitions diffèrent totalement de ceux qu'ils ont sur les territoires de la métropole; ils se rapprochent bien plus de la propriété individuelle et civile dans le premier cas que dans le second.

En effet lorsqu'une nation européenne fonde une colonie, elle a avant tout un but commercial. Elle veut ouvrir des débouchés à son industrie, mettre en exploitation un territoire qui sera une source de richesse pour la mère-patrie; elle agit dans une idée de pur intérêt. Tout autre et beaucoup plus élevé est le lien qui rattache entre elles les diverses parties d'un même Etat européen; il consiste avant tout en ce que leurs habitants ont le sentiment de la patrie commune et sont unis, au-dessus de tout intérêt, pour la grandeur de leur pays.

Toutefois il est bon de remarquer que ces concessions à bail, faites dans des conditions de durée indéfinie et sans aucune rente servie au bailleur ressemblent assez peu à ces mêmes contrats, tels qu'ils ressortissent au droit privé.

C'est bien plutôt qu'une location, une aliénation sous condition résolutoire, au moins pour les territoires qui, placés à l'ouest du 30° degré de Greenwich (province du Bahr-el-Ghazal), sont cédés à Léopold et à ses successeurs. Pour l'autre partie (province Equatoriale) c'est une aliénation à terme résolutoire. Dans ces contrées, tous les droits de souveraineté sont concédés au preneur; le bailleur ne s'en réserve aucun (1). On a seulement stipulé que ces territoires cédés auraient, non le pavillon de l'Etat qui les administrera, mais un drapeau spécial et que ces occupations temporaires ne pourraient pas servir à établir pour le preneur, des droits politiques autres que ceux qui lui sont accordés.

De telles stipulations, bonnes pour le droit privé, sont inéfficaces en droit public. Lorsque pendant de longues années, un Etat aura régi les territoires d'un autre, les habitants de ceux-ci, habitués à sa domination, ayant avec lui toutes leurs relations commerciales, réclameraient sans doute le jour où il faudrait rentrer en possession de leur vrai propriétaire, inconnu pour eux.

Les journaux belges, surtout le *Journal de Bruxelles*, ont consacré de nombreux articles à prouver que ces cessions à bail n'étaient pas un fait nouveau. Ils les ont assimilées à la convention du 4 juin 1878, qui déclare que l'île de Chypre sera administrée par l'Angleterre et aux stipulations de l'article 25 du traité de Berlin de 1878, qui dit que la Bosnie et l'Herzégovine seront occupées par l'Autriche; une telle analogie est purement gratuite : dans les traités

(1) Toutefois par un arrangement fait en dehors du traité, l'Etat du Congo autorisait l'Angleterre à recruter des soldats dans les territoires compris entre le 30° et le lac Albert. Par contre le gouvernement anglais s'engageait à laisser le roi Léopold lever des recrues dans les colonies anglaises de la côte occidentale de l'Afrique pour l'occupation des territoires donnés à bail.

de 1878, il est question d'occupation et d'administration, mais non de prise à bail.

Quoiqu'il en soit de cette question, nous avons déjà fait observer qu'à cause de l'immutabilité de ses frontières, telles qu'elles avaient été reconnues par la Conférence de Berlin, le Congo ne pouvait s'accroître ainsi, ne fût-ce que pour un temps. On pourrait ajouter, pour la partie des territoires du Congo pris à bail par l'Angleterre, que si une puissance pouvait faire un tel accord avec l'Etat indépendant, c'était non la Grande-Bretagne, mais la France seule, à cause de son droit de préemption.

Il y avait à l'exécution de ce traité un autre empêchement : les territoires dont l'Angleterre disposait si libéralement dans le Haut-Nil ne lui appartenaient pas. Ils étaient en 1894 occupés, d'après ce qu'on en savait, partie par les mahdistes, partie par les anciens compagnons d'Emin-Pacha qui n'avaient pas suivi leur chef dans sa retraite. Sillonnés par les caravanes des chasseurs d'esclaves, il eût été très difficile d'y poser les bases d'une occupation régulière. Mais, s'ils étaient ainsi vacants en fait, ils ne l'étaient pas en droit : ils relèvent en effet du Khédivat d'Egypte, sous la suzeraineté de la Porte. L'Angleterre n'en pouvait donc disposer, bien qu'elle fût maîtresse de fait des destinées de l'Egypte, car tous les firmans d'investiture des Khédives leur interdisent une aliénation quelconque des possessions que la Turquie place entre leurs mains. Voici en quels termes énergiques s'exprime celui du vice-roi actuel : « Le Khédivat ne saura sous aucun prétexte ni motif, abandonner à d'autres, en tout ou en partie, les privilèges accordés à l'Egypte et qui lui sont confiés, et qui font partie des droits inhérents au pouvoir souverain, ni aucune partie des territoires ». L'Angleterre ne pouvait donc disposer de régions faisant partie de l'Empire ottoman

dont l'intégrité a toujours été reconnue par les traités et les conférences européennes.

Aussi la Turquie protesta-t-elle aussitôt. L'Allemagne de son côté éleva des réclamations : le traité réduisait en effet sa colonie de l'Est africain à l'état de simple enclave, sans communication avec l'intérieur de l'Afrique, car la bande de 25 kilomètres de large allant du lac Tanganika au lac Albert-Edouard, concédée à l'Angleterre dans l'article 3, l'isolait complètement de l'Etat indépendant. M. de Hatzfeld, ambassadeur à Londres, déclara à lord Kimberley que le gouvernement allemand considérait le traité du 12 mai comme contraire aux stipulations de l'accord du 9 novembre 1884 qui fixait les limites des possessions impériales et celles du Congo. Celui-ci répondit d'abord que l'arrangement nouveau ne portait pas atteinte aux droits de l'Allemagne, puisqu'il ne s'agissait que d'une occupation temporaire, après laquelle les territoires cédés retourneraient à l'Etat libre; on parla ensuite d'éloigner de 20 kilomètres de la colonie allemande, la bande de terrain cédée. Tous ces essais de transaction furent inutiles et, devant l'attitude énergique du cabinet de Berlin, l'Angleterre dut renoncer à cette bande de 25 kilomètres de large allant du lac Tanganika au lac Albert-Edouard. Elle perdait ainsi le point de jonction de ses colonies de l'Afrique méridionale et des provinces égyptiennes qu'elle occupe. Son projet de chemin de fer transafricain, allant du Cap à Alexandrie à travers les possessions anglaises, était indéfiniment ajourné et elle ne conservait, comme compensation des dons à bail qu'elle faisait au Congo que le droit d'établir une ligne télégraphique à travers le territoire de l'Etat libre.

La France, elle protesta aussi; un tel arrangement lui était d'autant plus sensible que les négociations qu'elle avait entamées peu de temps auparavant avec l'Etat du

Congo avaient échoué. Régler ainsi la question sans son aveu était un manque de tact à son égard. Aussi M. Hanotaux déclara-t-il à la tribune qu'il considérait la convention comme nulle et non avenue, car un pacte, quel qu'il soit, ne peut lier que les contractants.

« Un acte, dit-il, qui fait sortir l'Etat indépendant des limites générales qui circonscrivent le bassin du Congo, qui l'arrache à son champ d'action naturel, qui accroît ses charges et ses responsabilités, un acte dont l'un des résultats est de mettre les nationaux des diverses puissances et les puissances elles-mêmes dans leurs relations avec l'Etat du Congo, sur un pied d'inégalité évidente, un tel acte est en contradiction formelle avec le droit international africain. » (1)

La Chambre soutint vigoureusement le ministre. Elle vota aussitôt un crédit de 1 million 800.000 francs pour couvrir les frais des mesures conservatoires à prendre sur le M' Bomou et le colonel Monteil reçut l'ordre de partir pour le Haut-Oubanghi. En même temps notre diplomatie protestait à Londres et à Bruxelles, s'appuyant sur l'impossibilité pour l'Etat indépendant de sortir de ses limites, sur notre droit de préemption et sur la nécessité de maintenir l'intégrité de l'Empire ottoman. On lui opposa d'abord une fin de non recevoir analogue à celle que, sans succès, on avait donnée à l'Allemagne, en se basant sur le caractère temporaire de ces concessions. Mais, devant nos remontrances réitérées, le gouvernement belge dut fléchir. Il envoya à Paris deux plénipotentiaires, MM. Devolde et Goffinet; ceux-ci s'abouchèrent avec MM. Hanotaux et

(1) Seance de la Chambre des députés du 7 juin 1894. Officiel du 8 juin. Débats parlementaires, p. 918.

Haussmann et finirent par conclure le traité du 14 août 1894, qui réduisit à néant celui du 12 mai.

Cet arrangement contient trois parties. (1)

1o Il fait une rectification de frontière entre la France et l'Etat du Congo. La limite, après avoir longé l'Oubanghi, suit le cours de M' Bomou jusqu'à sa source et de là une ligne droite la réunit à la crête de partage des eaux du Congo et du Nil. Bien que cette délimitation nouvelle consacre en partie les prétentions de l'Etat libre, elle a le grand avantage de substituer une frontière naturelle à une limite astronomique et indécise. Les Belges durent ainsi remettre à la France plusieurs postes qu'ils avaient fondés sur la rive droite du M' Bomou, comme Bengasso, Rafai, Zimio.

2o Pour faciliter la police de M' Bomou qui est à la charge de la France, celle-ci obtient un droit de suite sur la rive gauche de ce fleuve, afin d'aller y rechercher les auteurs de flagrants délits constatés dans les possessions françaises. De plus, toujours à cause de la police de la rivière, un droit de passage lui est accordé sur la rive belge. Cette idée de permettre aux agents d'un pays de passèr sur le territoire de l'autre pour assurer la police est, si l'on abuse pas de ce pouvoir, excellente. En effet, dans des pays comme l'Afrique, où un nombre très restreint d'Européens doit assurer la sécurité d'immenses régions, il est juste que les civilisés, bien que n'appartenant pas à la même nationalité, s'entr'aident dans la poursuite des malfaiteurs. Aussi peut-on regretter qu'on n'ait pas admis le réciprocité de cette clause en faveur du Congo.

3o Enfin, l'article 4 contient l'abandon presque complet des territoires que l'Angleterre avait cédés à bail à l'Etat

(1) Texte, appendice II.

libre. En effet ce dernier renonce à toute occupation et à toute action politique à l'ouest et au nord d'une ligne qui dans sa partie la plus septentrionale suit le parallèle 5°30; de cette façon, il s'engage à ne pas profiter des arrangements territoriaux que l'Angleterre lui avait consentis le 12 mai et ce traité devient lettre morte. On voit ainsi que le Congo arrivait à dépasser la limite du quatrième degré de latitude nord que lui avait imposée le Congrès de Berlin. Néanmoins cette assemblée ayant dû faire des délimitations fort vagues, on peut considérer cette légère extension comme une rectification de frontière. Cette convention n'en était pas moins l'annulation à peu près entière de la principale clause du traité du 12 mai 1894. Les stipulations de bail de ce dernier ne pouvaient plus s'étendre qu'à des territoires de minime importance et n'atteignant en rien le but que l'Angleterre s'était proposé : fermer le bassin du Nil à la France avec l'aide de l'Etat indépendant. Elle ne conservait que sa ligne télégraphique à travers les possessions de celui-ci.

Cette idée de donner à bail des territoires, qui ne pouvait réussir pour un Etat comme le Congo, était appelée, nous l'avons déjà fait remarquer, à prendre place dans les principes du droit colonial européen. A notre époque où l'on cherche souvent à déguiser des annexions pour ne pas éveiller les susceptibilités de puissances rivales, c'était là un moyen détourné très-simple de réaliser des occupations. Aussi l'exemple du traité anglo-congolais n'a-t-il pas été oublié et tout récemment, en 1898, diverses puissances viennent d'en remettre les procédés en honneur sur un autre continent, en Asie.

A la suite de massacres de missionnaires allemands, le 14 novembre 1897, l'empereur Guillaume II faisait occuper par l'amiral Diedericks la baie de Kiao-Tchéou; ensuite

intervint entre les deux gouvernements la convention du 5 janvier 1898, par laquelle la Chine céde à bail à l'Allemagne pour une période de 99 ans ce point ainsi que trois îles situées au large de la baie avec le droit d'en faire une station navale et d'y élever des fortifications. De plus, une zone de 50 kilomètres autour de la baie sera considérée comme territoire placé sous le protectorat allemand. Aucune mesure ni décision administrative ne pourra y être prise par la Chine sans l'assentiment du gouvernement de Berlin, qui se réserve le droit d'y faire tous les travaux qu'il voudra pour la régularisation des cours d'eau et pour toute autre raison sans que la Chine puisse s'y opposer. Enfin celle-ci transfère à l'Allemagne ses droits souverains sur le territoire cédé pour la durée du bail. Il sera administré par des fonctionnaires allemands et soumis aux lois allemandes. Le gouvernement impérial s'est même réservé le droit de choisir plus tard un autre point si celui-ci ne lui convenait plus.

Quelque temps après, la Russie obtenait de même la concession de l'un des ports qui commandent l'entrée du golfe du Petchili, de Port-Arthur. Puis, au mois d'avril, la France, reçut dans des conditions de bail analogues, la baie de Kouang-Chou et la Chine prenait l'engagement de ne jamais aliéner l'île de Haïnan et les provinces de Kouang-Si et Kouang-Toung, qui sont limitrophes du Tonkin. Enfin le 2 juillet fut définitivement signée, par cette même puissance, une convention cédant Weï-Haï-Weï à l'Angleterre. Cette concession avait dû être retardée jusque là, le Japon occupant encore ce port à la suite de la guerre sino-japonaise de 1895. Cette ville est remise à la Grande-Bretagne pour une période de temps égale à celle pour laquelle Port-Arthur a été abandonné à la Russie. L'Angleterre possèdera les eaux et îles de cette station ainsi qu'une bande

de territoire de dix milles de large autour de la baie. Elle exercera la juridiction dans la sphère cédée, mais les tribunaux chinois, légèrement modifiés, continueront à régir Weï-Haï-Weï même. Enfin la Grande Bretagne pourra construire dans certaines limites déterminées toutes les fortifications qu'elle jugera nécessaires à la défense de la côte.

Comme on le voit, l'idée émise par l'Etat du Congo en 1894 a depuis lors porté ses fruits.

III

Un autre genre de restriction aux droits de l'Etat sur ses possessions, longtemps tombé en désuétude et que le Congo a fait revivre, est celui de l'emprunt hypothéqué sur le territoire national. En effet par une convention passée le 3 juillet 1890 entre la Belgique et l'Etat du Congo, la première s'engage à consentir au second un prêt de 25 millions pour dix ans, dont 5 millions seront versés immédiatement et les 20 autres seront répartis sur les dix années à raison de 2 millions par an. Pendant ce temps les sommes avancées ne sont pas productives d'intérêt, mais aux termes de l'arrangement, six mois après l'expiration des dix ans, « L'Etat belge pourra, s'il le juge bon, s'annexer l'Etat indépendant du Congo avec tous les biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet Etat, tels qu'ils ont été reconnus et fixés, notamment par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et par l'Acte général de Bruxelles et la Déclaration du 2 juillet 1890; mais aussi à la charge de reprendre les obligations dudit Etat envers les tiers, le Roi-Souverain refusant expressément toute indemnité du chef des sacrifices personnels qu'il s'est imposé ». (1)

Si, au contraire, le Belgique ne veut pas prendre ce parti,

(1) *Archives diplomatiques* 1895, II, p. 110.

un nouveau délai de dix ans sera donné à l'Etat libre pour rembourser les 25 millions, mais pendant ce nouveau terme, ceux-ci seront productifs d'un intérêt de 3 1/2 pour cent. Comme on le voit, cette combinaison financière laisse la Belgique absolument libre : elle peut à son choix annexer ou non le Congo; mais ce dernier n'en engage pas moins son territoire comme garantie de la somme prêtée.

On pourrait dire des stipulations de cette convention ce que nous avons déjà dit pour les prises à bail, que c'est là un principe plus en rapport avec la situation patrimoniale de l'Etat libre qu'avec la conception moderne de la puissance souveraine et que c'est un procédé de droit privé transporté dans le droit public. Mais, à la différence des baux dont nous venons de parler, cette manière d'agir a été très pratiquée au moyen âge, afin de procurer aux souverains les sommes dont ils avaient besoin. Ainsi Robert, duc de Normandie, ne put réunir les fonds nécessaires à son départ pour la première croisade qu'un hypothéquant son duché à son frère Guillaume. Charles VIII de France acheta plus tard au prix d'une pension annuelle de 4.300 ducats le droit à l'Empire de Constantinople, qui lui fut ainsi cédé. Les derniers exemples d'aliénations territoriales à la suite de gage ou d'hypothèque, sont ceux de la Corse et de la ville de Wismar. La première fut abandonnée à la France en 1768 par la ville de Gênes, à la suite d'un emprunt que la Sérénissime République ne put rembourser; la seconde fut cédée pour même raison par la Suède au duc de Mecklembourg en 1803.

Les stipulations de ce genre ne sont du reste qu'un des éléments de tout un système politique qui permettait d'employer pour l'aliénation des territoires des Etats à peu près tous les procédés du droit privé : c'est ainsi qu'on voyait très fréquemment des rentes perpétuelles créées en faveur

d'un Etat ou d'un prince étranger : elles furent surtout instituées par la Confédération germanique pour dédommager les princes « médiatisés » dans les divers remaniements de son territoire.

Les ventes de villes ou de provinces étaient aussi très en honneur; c'était un moyen souvent pratiqué par les princes nécessiteux pour se procurer de l'argent. D'autres fois l'aliénation du territoire national résultait de la constitution d'un fief en faveur de princes étrangers; les formes et les effets légaux de telles concessions étaient réglés par les lois et coutumes du pays qui les constituaient, C'était du reste là une institution appartenant autant au droit public qu'au droit privé du moyen-âge, mais qui n'en avait pas moins pour effet, lorsque le fief était créé au profit d'étrangers de faire sortir une partie du patrimoine national de la domination effective de l'Etat suzerain.

Ces diverses formes de contrats privés étaient beaucoup plus faciles à une époque où les destinées de tout un pays se trouvaient remises, à peu près sans contrôle, entre les mains d'un seul homme. Il pouvait alors traiter le territoire de son pays comme sa propriété et il était très naturel qu'il fût alors enclin à se servir des mêmes moyens d'aliénation que les particuliers. C'est justement ce qui se produit aujourd'hui au Congo dont la direction dépend entièrement du Roi-Souverain. Dans les autres pays où l'autorité réside dans la nation, elle seule peut disposer du sol de la patrie et il faut nécessairement pour constater son consentement des procédés plus solonnels et plus compliqués que ceux du droit privé.

SECTION II

Les principes directeurs de l'État

Dans la réponse qu'il fit le 4 mai 1885 au Lord-Maire, conduisant la délégation du Conseil général de la Cité de Londres, qui venait le féliciter de sa résolution de ceindre la couronne du Congo, Léopold II indiqua ainsi les futures destinées de son nouveau royaume :

« L'Etat indépendant est né du désir d'abolir la traite « des nègres par des moyens pacifiques, de servir en « Afrique la cause de la civilisation, du commerce et de « la liberté religieuse » (1).

En ayant soin de remarquer que la liberté des cultes est un effet de la civilisation, ces paroles résument bien les trois principes fondamentaux, les trois « directrices », que les fondateurs de l'Etat libre imposaient à ce dernier et que nous étudierons dans l'ordre suivant :

1° Ouvrir au commerce le centre de l'Afrique.
2° Développer la civilisation.
3° Abolir la traite des nègres.

(1) Calvo, I, p. 174.

I

Ouverture de l'Afrique centrale au commerce.

Une des raisons qui amenèrent la fondation de l'Etat fut le désir d'enlever aux diverses nations ayant des possessions sur les rives du Congo un sujet de conflits continuels. Depuis que les explorations de Stanley avaient montré que ces régions étaient susceptibles d'une exploitation très rémunératrice, chaque pays intéressé voulut, en accroissant ses territoires, se réserver le monopole des richesses qu'on devait sans doute découvrir. C'est pour écarter les complications, inévitables dans ces conditions, qu'on songea à internationaliser les contrées comprises sous le nom de « bassin conventionnel du Congo ». De cette façon une libre carrière serait laissée à l'esprit commercial des diverses nations : jouissant toutes des mêmes avantages, elles ne devraient s'en prendre qu'à elles-mêmes, si leurs citoyens ne profitaient pas de ces ressources nouvelles. Ces principes sont consacrés par les cinq premiers articles de l'Acte général de Berlin.

D'une façon générale, la liberté commerciale qu'ils stipulent comprend :

1° La libre navigation du Congo.

2° L'entrée et le transit en franchise dans le bassin conventionnel de toutes les marchandises.

3° L'interdiction de tout monopole ou privilège et l'égalité complète entre les nationaux et les étrangers.

Nous allons passer en revue ces différentes applications du principe en indiquant la façon dont on a pourvu à leur exécution dans l'Etat du Congo et aussi les déviations qu'on leur a fait subir dans la pratique.

I

La liberté de navigation est proclamée dans l'article 2 qui décrète que l'accès du fleuve, de ses affluents, des lacs et canaux qui en dépendent, est ouvert à tous les pavillons sur le pied d'une parfaite égalité. Elle est ensuite développée dans tout l'acte de navigation du Congo qui forme le chapitre IV de la Déclaration générale de la Conférence et dont la première disposition, l'article 13, commence ainsi : « La navigation du Congo, sans exception d'aucun des embranchements ni issues de ce fleuve, est et demeurera entièrement libre pour les navires marchands, en charge ou sur lest de toutes les nations, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs. »

Cette libre pratique des eaux des fleuves internationaux n'était point une idée nouvelle. Proclamée comme principe par la Convention dans sa séance du 20 novembre 1791, lorsqu'elle disait que « le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux », elle devait être admise comme un dogme par le Congrès de Vienne en 1815. Celui-ci établit la liberté de navigation pour tous sur les fleuves internationaux, mais sous le contrôle d'une Commission composée des seuls riverains. Il serait intéressant de suivre dans le domaine des faits le développement progressif de cette idée de libre parcours qui aboutit à l'état consacré à Berlin en 1885 pour les deux grands fleuves de l'Afrique. L'intention des plénipotentiaires de Vienne a été de permettre à tous de se servir des fleuves avec la plus grande liberté, mais ce principe choquait tellement les idées reçues jusqu'alors qu'on chercha à l'éluder. C'est ainsi que jusqu'au traité de Paris du 30 mars 1856, les conventions destinées à appliquer cette nouvelle théorie aux fleuves d'Allemagne décla-

raient que celle-ci n'était faite que pour les riverains, les autres nations ne pouvant offrir la réciprocité. Il fallut aller jusqu'au Congrès de Paris de 1856 pour que ce droit fut reconnu à tous.

Lorsque se réunit en 1885 le Congrès de Berlin la situation était différente : l'idée de la liberté de navigation avait fait son chemin ; tous les plénipotentiaires ne demandaient qu'à l'appliquer dans son acception large. Il faut ajouter qu'on se trouvait là, pour ainsi dire en présence de fleuves neufs, où l'on n'avait point à lutter contre les avantages que donnent à certaines puissances d'Europe une possession séculaire des fleuves qui les traversent. On pouvait donc, sans entrave, appliquer ici le libre parcours jusque dans ses conséquences extrêmes. Aussi, dès le discours d'ouverture, M. de Bismarck déclara-t-il qu'il s'agissait d'assurer « la pleine et entière liberté de navigation à tous les pavillons (1). » On le fit en effet d'une façon complète. L'article 13 spécifie quel sera le domaine de cette liberté : elle s'appliquera au fleuve lui-même et à tous ses embranchements ou issues et portera sur tous les navires, qu'ils soient en charge ou sur l'est. Qu'il s'agisse de la navigation, soit de la pleine mer vers les ports du Congo, soit au contraire des stations de ce fleuve vers la mer, les sujets et pavillons de toutes les nations seront traités sur un pied d'égalité. La Conférence est même allée plus loin : le grand et le petit cabotage ainsi que la batellerie sont ouverts aux étrangers comme aux nationaux. C'est là une extension des principes ordinaires du droit maritime : le petit cabotage, et la batellerie sont en effet réservés aux natio-

(1) *Archives diplomatiques*, 1885, III, p. 72.

naux (1). Enfin sur tout le parcours du fleuve, il ne doit être fait aucune distinction entre les sujets des riverains et des autres Etats; de plus aucun privilège exclusif de navigation ne doit être concédé.

Dans l'article 14, le Congrès de Berlin édicte quelles seront les taxes qui pourront être perçues. A Vienne, on avait dû compter avec les droits existants et on avait proposé comme modèle l'octroi existant sur le Rhin. Pour le Congo, les plénipotentiaires avaient plus de liberté ; ils n'étaient liés par aucun précédent. Aussi interdisent-ils d'une façon absolue « toute obligation d'échelle, d'étape, de dépôt, de rompre charge ou de relâche forcée », ainsi que tout droit de transit. Ils ne permettent que les péages qui seront la compensation de frais faits dans l'intérêt de la navigation et, afin qu'on ne puisse les étendre abusivement, ils prennent soin de les indiquer. Ce sont :

1° Des taxes pour l'usage de quais, magasins, etc.

2° Des droits de pilotage là où il sera nécessaire de créer des pilotes brevetés.

3° Des droits destinés à couvrir des dépenses techniques et administratives, faites dans l'intérêt de la navigation, comme les droits de phare, de fanal et de balisage.

Ces taxes devront être basées sur le tonnage des navires, tel qu'il résulte des papiers de bord et d'après les règles établies sur le Bas-Danube. Elles ne comporteront aucun caractère différentiel et devront être affichées dans chaque port. Enfin sur la demande du comte de Launay, qui reproduisit le principe édicté pour le Danube par les actes de 1865 et

(1) Le grand cabotage va d'une mer à une autre : le petit se fait dans une même mer. En France, en vertu de conventions avec les puissances étrangères, le grand cabotage est ouvert aux étrangers. Pour, le petit, il est réservé aux nationaux, mais il y a seulement eu longtemps une exception à cette règle en faveur des Espagnols sous le Pacte de famille.

de 1881, on décida de les soumettre à une révision quinquennale.

Outre les papiers de bord, le Portugal aurait voulu qu'on exigeât l'usage d'un pavillon reconnu par les riverains, afin d'éviter la piraterie, mais on repoussa cette proposition comme contraire aux règles maritimes ordinaires. On s'est aussi posé la question de savoir si les barques indigènes seraient soumises aux droits de tonnage. Pour cela toute liberté fut laissée à la Commission fluviale. Toutefois, comme on prend pour modèle le règlement du Danube, elles en seront exemptes, car celui-ci ne soumet aux taxes que les barques de plus de cent tonneaux.

L'article 15 applique la liberté de navigation aux affluents du fleuve. Il l'étend, chose remarquable, aux rivières, lacs et canaux de tout le bassin, qu'ils soient ou non tributaires du Congo. Mais, pour l'exécution de ses prescriptions, la Commission internationale ne pourra intervenir dans les régions déjà occupées qu'avec l'assentiment de la puissance territoriale. D'autre part, dans la zone adjointe s'étendant jusqu'à l'Océan Indien, le consentement des puissances qui s'y trouvent est réservé ; ce qui fait que ces fleuves ne seront soumis aux règlements de la Commission, que si le souverain territorial le veut bien. La France fit même admettre que, dans cette région, la Commission n'aurait à intervenir que pour les cours d'eau présentant une importance réelle au point de vue de la navigation internationale. Pour ceux qui ont un intérêt simplement local, ils relèvent de l'administration intérieure.

Ce sont là les principes posés par la Conférence pour la libre navigation. Mais forcément elle n'a pu régler tous les détails. Pour eux, il faut partir de cette idée que l'on a voulu donner aux deux fleuves africains la plus grande liberté possible et que par conséquent tout ce qui n'est pas formel-

lement interdit est permis. Les difficultés ne se sont point élevées pour le Congo, car l'Etat indépendant, soucieux de développer son commerce, n'a pas cherché à entraver les droits de tous.

Mais il en a été autrement du Niger; on sait du reste que les libertés accordées sont les mêmes pour les deux fleuves; seul leur mode d'application diffère: au Congo, il y a pour cela une Commission internationale, sur le Niger, il n'y en a pas. Toutefois la Compagnie royale du Niger a entendu les choses différemment (1). On peut dire qu'elle est partie du principe opposé à celui que nous émettions tout-à-l'heure et que, d'après son « Niger Navigation Regulation Act», tout ce qui n'est pas expressément autorisé par les règlements de Berlin est défendu. Ses prescriptions ont été contestées à juste titre, car elles sont contraires à l'esprit de la Conférence. Mais les discussions à ce sujet ont mis en lumière un certain nombre de faits qui, bien que n'étant prévus ni par l'Acte de navigation du Niger, ni par celui du Congo, doivent être, en vertu des intentions libérales de l'Acte du 26 février 1885, considérés comme permis sur les deux fleuves et nous intéressent à ce titre. C'est ainsi que le droit de parcourir librement un fleuve, implique celui de se procurer en route les objets nécessaires au voyage. C'était là une servitude pour les riverains déjà connue à Rome. Aujourd'hui surtout le ravitaillement en combustible est une des grandes questions de la navigation, en particulier sur un fleuve qui comme le Congo présente avec ses affluents un réseau navigable de 18.000 kilomètres. Les navires pourront donc se procurer soit du charbon soit du bois, soit toute autre marchandise nécessaire à leur voyage en tout point des rives; ils pourront

(1) Pillet, La Liberté de Navigation du Niger, p. 23 ss.

aussi embarquer et débarquer librement leurs cargaisons. On ne doit pas davantage, comme le fait la Compagnie du Niger, faire subir aux navires en transit, la formalité du plombage à l'entrée et la vérification des scellés à la sortie; ni les obliger à prendre à bord un employé de l'administration si celle-ci le juge nécessaire; ni enfin exiger, comme le fait la même Société, que tout commandant marchand déclare les armes qu'il possède à bord et se munisse d'une permission écrite du gouvernement pour pouvoir les transporter à l'intérieur. Ce sont là des tracasseries qui constituent une véritable entrave à la navigation et vont par conséquent à l'encontre des intentions des plénipotentiaires de Berlin.

Une autre question qui, pour le Niger, a soulevé d'ardentes discussions et qui n'existe pas pour le Congo est celle de savoir si le libre parcours doit être accordé aux vaisseaux de guerre comme aux navires de commerce. Sur le fleuve qui nous occupe, un tel problème ne se pose pas, disons-nous. En effet les art. 21 et 22 stipulent, le premier que ces bateaux pourront être requis par la Commission internationale si elle a besoin de leur aide, le second qu'ils paieront à leur entrée les droits de pilotage et de port, mais non ceux de navigation; mais naturellement s'ils ont été appelés par la Commission, ils n'auront à acquitter aucune taxe. Ces prescriptions prouvent qu'ils peuvent circuler librement sur le Congo. Par cette disposition, la Conférence de Berlin a rompu avec les traditions du Congrès de Vienne, sous l'égide duquel elle avait placé ses travaux. La raison en est claire : les principes édictés en 1815, bien que faits pour tous les cours d'eau visaient d'abord les fleuves d'Europe; sur ceux-ci la présence de navires de guerre étrangers n'est d'aucune utilité; au contraire, elle constitue toujours un certain danger que, très rai-

sonnablement, on a voulu écarter. Aussi est-il d'usage qu'avant d'entrer dans une de ces rivières, ces vaisseaux demandent l'autorisation du gouvernement riverain.

En Afrique, le bâtiment de guerre est la personnification de l'Etat dont il porte le pavillon, il constitue pour une nation le seul moyen d'entrer en communication avec les souverainetés de l'intérieur, et d'exercer une influence quelconque sur ces pays encore barbares. Par ses navires, l'Etat protège ses missionnaires et ses nationaux ; lui fermer l'entrée d'un fleuve africain, c'est mettre toutes les régions du bassin de celui-ci entre les mains de la puissance qui possède son embouchure. Aussi la Conférence de Berlin a-t-elle sagement agi en ouvrant le Congo aux bateaux de guerre. Il faut conclure de ces art. 21 et 22, que les plénipotentiaires ont entendu leur ouvrir le Niger lui aussi, car l'acte de navigation de ce dernier, assez bref, doit évidemment se compléter par celui du Congo. Tel n'a point été cependant l'avis de la Compagnie royale du Niger. On se rappelle les incidents soulevés au mois de novembre 1894, par l'aviso français l'*Ardent* qui, après avoir pénétré dans ce fleuve sans autorisation du gouvernement britannique, s'y échoua (1). On frêta pour le secourir un bateau d'une maison allemande, le *Faji*, et les agents de la Compagnie retinrent celui-ci pendant dix-sept jours avant de lui permettre de secourir l'*Ardent* Sans entrer dans la discussion de cet incident qui ne fait pas partie de notre sujet, nous devons reconnaître que l'analogie de l'acte de navigation du Niger avec celui du Congo condamne absolument un semblable procédé.

Une autre disposition de l'Acte général de Berlin, l'article 26, complète cet ensemble de prescriptions

(1) Pillet. — La Liberté de Navigation dans le Niger, p. 15.

destiné à ouvrir à tous le centre de l'Afrique en déclarant que les routes, chemins de fer ou canaux, « établis dans le but spécial de suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections des voies fluviales », sont comme ces dernières ouverts au commerce général. De même que pour elles, les seuls péages qui pourront être perçus devront être faits pour couvrir les dépenses de construction, d'amélioration et d'entretien. Enfin ces charges financières devront peser sur les nationaux comme sur les étrangers.

La rédaction d'un tel article s'imposait. Tous les plénipotentiaires étaient d'avis qu'un régime spécial devait être établi pour les voies de communication de la région du Niger et de celle du Congo; car ces fleuves, dans les conditions géographiques où ils se trouvent, seraient sans cela fermés à tout commerce. Le Congo, par exemple, offre à partir du Stanley-Pool un cours navigable de 3,600 kilomètres sans interruption et commande une foule d'autres rivières qui assurent à la navigation un réseau dix fois plus considérable. Mais, entre la mer et le Stanley-Pool, il traverse par des rapides absolument impraticables, une région de 300 kilomètres de largeur. Il fallait donc, sous peine de stériliser complètement la liberté de navigation dans ce bassin intérieur, assurer à tous le libre parcours des voies de terre accédant à cette espèce de plateau central. Sans cela, pour arriver aux points où le commerce était ouvert à tous, il aurait fallu parcourir des régions dans lesquelles la puissance territoriale pouvait l'entraver à son gré, ce qui eût été pour la Conférence reprendre d'une main ce qu'elle donnait de l'autre. Aussi, bien que ce soit là un principe que ne consacrait aucun précédent, ouvrit-elle à tous les routes et voies ferrées destinées à suppléer à l'innavigabilité du fleuve, en les considérant comme des dépendances de celui-ci.

Pour assurer l'application des principes qu'elle édictait, la Conférence de Berlin institua une Commission internationale qui devait surveiller leur exécution. En agissant ainsi, elle ne faisait que suivre l'exemple que lui avaient successivement donné les congrès de Vienne, de Paris et la convention de Londres. Dans l'extension progressive des pouvoirs des commissions constituées par ces divers traités, on retrouve cette idée à laquelle chaque réunion des délégués des puissances fait accomplir un nouveau progrès : que les fleuves internationaux sont le patrimoine commun de toutes les nations et non seulement des Etats riverains. C'est ainsi qu'à Vienne, on n'admit au sein de la Commission-type pour la navigation des fleuves, celle du Rhin, que les représentants des puissances riveraines. En effet l'article 1 de la Déclaration du Congrès sur les fleuves internationaux décide que « les puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une rivière navigable s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à sa navigation ».

Lorsqu'au traité de Paris de 1856, il s'agit de la navigation du Danube, nous voyons apparaître, à côté de la commission riveraine, une rivale, la commission européenne, constituée, il est vrai, pour deux ans seulement. Puis la convention de 1865, le traité de Londres de 1871, le congrès de Berlin de 1878 et le second traité de Londres 1883 proclament la prolongation des pouvoirs de celle-ci. La commission européenne expulse ainsi peu à peu du Bas-Danube la commission riveraine. Enfin, avec la Conférence de Berlin, en 1885, on arrive à l'apogée du système, qui remplace les intérêts des riverains par ceux de la communauté internationale.

Il est vrai de dire que, pour le Congo, laisser la réglementation de la navigation aux riverains eût été la met-

tre aux mains de chefs indigènes, avec qui il eût été impossible de s'entendre. Pour ce fleuve, il n'existe donc pas de commission riveraine, mais seulement une commission internationale. Pour le Niger, au contraire, nous avons vu qu'aucune commission ne fut instituée, à cause de l'opposition faite au congrès de Berlin par sir Edward Malet. Les principes de la Conférence ne s'en appliquent pas moins à ce cours d'eau, mais leur exécution est complètement abandonnée aux pays riverains, l'Angleterre pour le bas du fleuve, la France pour le haut, sans contrôle de la part des puissances.

La Commission du Congo se composera de délégués nommés par les Etats signataires ou adhérents, qui ont le droit, mais non l'obligation, d'y envoyer chacun un représentant. L'Allemagne avait demandé qu'elle siégeât sur les lieux. Elle aurait dû se constituer dans les six mois après l'échange des ratifications; or un délai d'un an était donné pour celles-ci. Elle devait se réunir aussitôt qu'elle serait formée par la nomination de cinq de ses membres, notifiée à l'Allemagne qui se chargera de la convoquer, et voter à la simple majorité des voix. C'est à la Commission seule qu'il appartient de faire les règlements de navigation, de police fluviale, de pilotage, de quarantaine (art. 19). Elle seule aussi a le droit de désigner les travaux propres à assurer la navigabilité du fleuve, d'établir les tarifs de pilotage et les droits de navigation, d'administrer les revenus en provenant, de surveiller l'établissement quarantainaire établi aux bouches du Congo et enfin de nommer les agents dépendant du service général de la navigation ainsi que ses propres employés; toutefois la nomination des sous-inspecteurs appartiendra à chaque puissance sur les sections du fleuve qu'elle occupe et à la Commission sur celles qui sont encore vacantes. Tous ces

divers réglements devront être l'œuvre de la Commission seule, mais ils seront soumis à l'approbation des puissances représentées dans la Commission. Quant à l'exécution de ces prescriptions, il faut distinguer deux situations : s'il s'agit d'une portion du fleuve où aucune nation n'est établie, c'est la Commission elle-même qui fait exécuter ses règlements; si au contraire, il s'agit d'une section occupée par un Etat, c'est à ce dernier qu'incombe le devoir de faire appliquer les prescriptions de la Commission. Mais pour éviter les abus de pouvoir des agents de cette dernière, un recours est établi envers elle par l'intermédiaire du consul du plaignant, puis au besoin vis-à-vis des puissances représentées au sein de la Commission par l'intervention du gouvernement de la personne lésée.

Aux termes de l'article 28, les agents de la Commission sont inviolables dans l'exercice de leurs fonctions; le même privilège s'étend à leurs archives, bureaux et offices. Cette prérogative appartenait déjà à la Commission du Bas-Danube; M. Banning, délégué belge à Berlin, avait demandé que celle du Congo fût indépendante et jouit de l'exterritorialité; on se contenta de lui donner l'inviolabilité en ajoutant, dans l'article 20, que dans l'exercice de ses fonctions elle ne serait pas soumise à l'autorité territoriale.

La Commission possède également le pouvoir de coercition, car elle peut, s'il est besoin, faire appel aux navires de guerre des puissances signataires. Un tel droit se trouve déjà dans le réglement du Danube où des bâtiments « légers » de la marine militaire doivent faire la police et donner main forte aux agents des douanes. Mais, en dehors de ces cas de nécessité, les vaisseaux de cette espèce ne peuvent entrer dans le fleuve, celui-ci étant neutralisé; dans le Congo, au contraire, ces navires pénètrent librement.

On se préoccupa aussi de trouver à la Commission des ressources financières. Banning aurait voulu qu'elle ne pût emprunter qu'avec l'autorisation des gouvernements représentés dans son sein et que chacun de ceux-ci fut garant de sa solvabilité proportionnellement à la part qu'il avait dans le mouvement maritime du fleuve. Cette motion fut repoussée, car les Etats-Unis et les Pays-Bas n'entendaient assumer aucune garantie; on proposa ensuite d'exclure de la libre navigation les puissances n'admettant pas cette clause. Cette demande ne fut point adoptée et on s'arrêta à la solution suivante : la Commission peut engager son avoir, à condition qu'une telle décision soit prise à une majorité des deux tiers des voix, mais elle n'est garantie en aucune façon par les gouvernements (art. 23). Il faudrait, pour qu'une responsabilité quelconque incombât à ceux-ci, qu'ils l'eussent stipulée dans une convention spéciale à cet effet.

Telles sont les prérogatives données à la Commission internationale pour la navigation du Congo ; on voit qu'elles contiennent une extension notable des droits jusqu'alors donnés à de semblables comités. Mais en même temps on fit plus encore pour elle, car on lui donna (art. 8) des droits absolument nouveaux, qui faisaient d'elle une vraie puissance territoriale. La Conférence en effet la chargea de faire exécuter ses prescriptions, sur la liberté du commerce, la traite et la protection due aux missionnaires et aux savants sur les territoires vacants. Elle devait assurer l'application par les souverains locaux des principes de la Déclaration; de plus elle pouvait être prise, par les gouvernements ayant des possessions dans l'Afrique centrale, comme arbitre de leurs différends à propos de l'application des règles édictées à Berlin. L'Allemagne avait demandé la formation d'une Commission européenne distincte de celle qui s'occupait de

la navigation, à laquelle serait dévolu ce devoir de mettre en pratique les dispositions de l'Acte final dans les territoires sans maître, en même temps que celui de surveiller leur exécution dans les régions occupées par une puissance; mais la France et le Portugal protestèrent contre ce contrôle qu'on voulait leur donner et on dût renoncer à cette idée. On borna cette surveillance aux territoires vacants, et on fusionna cette commission européenne avec celle de navigation. Cette dernière a donc, dans les contrées inoccupées, un contrôle sur tous les droits souverains des chefs qui les régissent. Nous avions déjà, il est vrai, un exemple affaibli de cette situation; dans plusieurs pays, en Turquie, en Grèce, en Egypte, des commissions européennes surveillent l'exercice de certains droits régaliens touchant aux finances publiques. Mais ce n'est ici qu'un contrôle partiel et temporaire; sur les royaumes barbares du bassin conventionnel, la Commission possède un contrôle complet et perpétuel. Elle est donc une puissance territoriale neutre, ayant sa législation par ses réglements, sa force de coercition par les bâtiments des puissances, ses finances par les droits qu'elle perçoit; mais c'est là une souveraineté d'espèce toute particulière, qui doit céder la place au nouveau venu dès qu'une nation civilisée s'empare d'un territoire qu'elle gérait jusqu'alors. Elle y perd alors tout droit, à moins que celui, qui vient ainsi la chasser, ne lui confie l'exécution des principes de Berlin dans cette région.

Nous devons ajouter, pour passer du domaine de la théorie dans celui des faits, que cette Commission internationale, dont on avait soigneusement discuté les droits et les devoirs, n'a jamais été constituée. On l'avait en effet largement dotée de prérogatives comme la neutralité et l'inviolabilité; mais on ne lui avait assuré aucun moyen d'exis-

tence. Comme seule ressource, on lui donnait les droits qu'elle percevrait en raison de ses travaux; mais pour exécuter ceux-ci, préalablement à l'établissement de toute taxe, elle n'avait pas d'argent. On lui a bien permis d'emprunter, mais en tuant d'avance son crédit puisqu'elle n'a pas la garantie des puissances. Dans ces conditions, il était inutile de la réunir, car elle eût été impuissante. Aussi ce qu'elle n'a pu faire, le Roi-Souverain du Congo a voulu l'exécuter seul : il a traité avec une Société belge pour l'établissement d'un chemin de fer, et il a rédigé les réglements de police pour la navigation. Pour régulariser cette situation, les signataires de l'Acte de Berlin devraient faire ce qu'ils ont décidé pour le Niger : laisser à l'autorité territoriale, c'est-à-dire ici au gouvernement congolais, le soin de faire appliquer les principes qu'ils ont proclamés et lui transmettre ainsi les attributions de la Commission internationale.

II

La liberté de navigation sur le Congo avait été stipulée pour favoriser le commerce et le développer dans l'Afrique centrale, mais la Conférence eût manqué ce but, si les marchandises arrivant librement par le fleuve, avaient eu à payer à leur débarquement sur la rive des taxes douanières. On sait que celles-ci se divisent en trois classes : les droits à l'importation qui frappent les produits arrivant dans un pays; les droits de transit, qui atteignent les articles qui ne font que traverser un Etat pour être vendus plus loin; enfin, les droits à l'exportation qui entravent la sortie des productions du sol national. Ce qui importait surtout à Berlin, c'était d'ôter tout obstacle à l'arrivée des marchandises européennes, car l'usage de celles-ci devait être un puissant moyen de civilisation, en même temps qu'un immense

débouché, s'accroissant chaque jour, et ouvert à tous les Etats civilisés. On atteignait donc à la fois deux buts : civiliser les indigènes, et créer des issues à la surproduction qui augmente toujours sur nos marchés avec le perfectionnement constant de l'outillage. La Conférence décida donc d'exempter les produits expédiés au Congo de tout droit d'entrée ou même de transit, (art. 4) pour le cas où ils devraient franchir les limites du bassin conventionnel. Mais sur la proposition de M. de Courcel, on n'établit pas ce régime d'une façon définitive :

« Ne renouvelons pas, dit-il, l'expérience faite au seizième siècle, alors que l'on conduisit les colonies à la ruine, en prétendant fixer d'Europe, et, au seul point de vue de la métropole, leur mode d'existence financière et administrative. La Conférence irait à l'encontre de son but en voulant astreindre (1) à un programme immuable les pays dont elle entend assurer la prospérité. »

Cet appel fut entendu et la prohibition de ces droits ne fut mise en vigueur que pour vingt ans (art. 4); nous verrons bientôt combien les observations de M. de Courcel étaient sages, puisque cette disposition a dû être abrogée au bout de cinq années.

Pour la troisième catégorie de droits de douane, les taxes à la sortie des marchandises, il n'y avait pas de raison pour les prohiber. En effet la plupart des produits qu'ils devaient frapper sont des productions directes du sol, qu'on ne trouve guère qu'en Afrique. Lorsque le commerce en a besoin, il est donc bien obligé d'aller les y chercher, qu'il ait ou non à payer des taxes pour cela. Quand on veut en effet se procurer l'ivoire ou le caoutchouc, l'arbre-acajou,

(1) Rapporté dans le rapport de M. Engelhart sur la conférence de Berlin, Archives diplomatiques, 1885, tome II, p. 20.

le kola, l'arbre à copal, l'igname le manioc, le baobab, l'arbre à pain, l'arbre à beurre ou le palmier à huile, on est bien forcé d'avoir recours à l'Afrique ou à quelques rares pays qui ont des ressources similaires. Les droits à la sortie ne devaient donc guère influer sur la consommation de ces articles, qui sont du reste pour les civilisés des objets de luxe, dont ils peuvent parfaitement se passer. D'autre part on assurait par là quelques moyens d'existence à l'Etat indépendant, qui devait se suffire avec les ressources qu'il trouvait sur place.

A côté des taxes de cette espèce, il était juste de laisser subsister d'autres droits de nature spéciale et analogues à ceux qu'on laissait subsister sur le fleuve malgré la liberté de navigation, c'est-à-dire des taxes ayant pour objet de compenser les dépenses utiles faites dans l'intérêt même du commerce et pour le faciliter. Seulement aucune différence ne devait être faite pour elles entre les nationaux et les étrangers et tout droit différentiel entre les diverses nations était prohibé. C'est là l'objet de l'article 3 ainsi conçu :

« Les marchandises de toute provenance importées dans ces territoires, sous quelque pavillon que ce soit, par la voie maritime ou fluviale ou par celle de la terre, n'auront à acquitter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues comme une équitable compensation de dépenses utiles pour le commerce et qui, à ce titre, doivent être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité.

« Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises. »

Grâce à ces mesures, le bassin conventionnel était bien au point de vue du commerce une colonie internationale. Chaque Etat y faisait pénétrer ses articles comme sur ses

propres territoires. Mais, si la situation était pleinement favorable aux nations civilisées, tout autre était ce régime au point de vue de l'Etat indépendant. Il ne faut pas oublier, en effet, que les possessions européennes qui couvrent le reste du bassin conventionnel relèvent de riches métropoles, qui puisent ailleurs les ressources à l'aide desquelles elles entretiennent leurs colonies. Pour le nouvel empire de Léopold II, il en était différemment: il devait, comme toute puissance indépendante, se suffire à lui-même. Or il était appelé à faire de grandes dépenses et, pays où toute exploitation était encore à l'état rudimentaire, il n'avait pas de ressources pour y faire face. Les impôts en effet ne peuvent dans ces conditions qu'être insignifiants; les droits de sortie ne lui rapportaient que peu de chose. Le seul revenu qui eût été vraiment important dans une région qui avait besoin de tous les produits civilisés eût été les taxes à l'entrée des articles étrangers.

On s'en aperçut bientôt en voyant chaque année un déficit plus grand s'accuser dans le budget de l'Etat, malgré les générosités du Roi-Souverain. Aussi celui-ci profita-t-il de la première réunion des puissances pour leur demander de revenir sur les dispositions qu'elles avaient prises. En 1890, il rassembla à Bruxelles une conférence pour traiter de l'abolition de la traite. L'occasion était excellente, car les prescriptions des plénipotentiaires avaient pour effet de mettre à la charge des Etats du bassin conventionnel une foule d'obligations qui, pour un pays ayant aussi peu de ressources que le Congo, devaient être fort onéreuses. On peut facilement se rendre compte de la situation que faisait l'Acte de Berlin à l'Etat libre et aux établissements européens du bassin conventionnel. Pour ceux-ci déjà, il était très gênant, lorsque ces possessions se trouvaient comme le Congo français coupées par

la limite de la zone franche. Ainsi supposons que la France établisse dans cette colonie le monopole du tabac : elle ne le pourra que dans le bassin de l'Ogoué et non dans ceux du Kiliou-Nari, de la Shangha et de l'Alima. Si elle veut établir des taxes à l'importation, elle ne le pourra que dans la moitié de la colonie et devra mettre une ligne de douanes intérieures.

Pour l'Etat du Congo, la situation était encore beaucoup plus difficile. Les prescriptions de Bruxelles, qui sont peu de choses pour des nations dont le budget se chiffre par des milliards, étaient très lourdes pour lui. D'autre part, ce privilège de la souveraineté qui consiste à avoir des douanes, n'était abdiqué par ces grands Etats que sur une portion infime de leur territoire; cet abandon grevait au contraire le sol entier du royaume africain de Léopold II, qui se trouve complètement compris dans le bassin conventionnel. Enfin si ces grandes nations devaient recevoir dans leurs possessions de cette région les produits civilisés en toute franchise, elles pouvaient, en revanche, faire pénétrer leurs marchandises européennes également en franchise dans tout le bassin conventionnel. Pour l'Etat libre, n'ayant que des produits africains, il doit recevoir en franchise ce qui lui vient de l'étranger, mais ne peut exporter de la même façon que dans les autres parties de la zone franche, qui ont les mêmes productions que lui. Pour ses envois en Europe, il est obligé de subir les douanes des divers Etats; en un mot il devait importer en franchise, mais ne pouvait exporter de la même façon.

Aussi, à Bruxelles, le 10 mars 1890, le baron de Lambermont président, qui était en même temps premier délégué de Léopold II, demanda-t-il, au nom du Roi-Souverain une révision de ce régime commercial. Rappelant qu'il avait été organisé dans le bassin du Congo des ser-

vices utiles aux intérêts du commerce et au bien-être des populations, il demanda aux envoyés des puissances de permettre l'établissement de droits d'entrée sur les produits importés dans le bassin conventionnel, à condition que ces taxes ne pussent dépasser 10 0/0 de la valeur des marchandises. Ce système ne faisait qu'anticiper sur le délai de vingt ans fixé à Berlin. Il n'était pas question des droits de transit et de la concession de monopoles, dont l'interdiction subsistait par conséquent. D'autre part on ne pouvait objecter à cette proposition les dépenses que causerait l'établissement d'une ligne de douane, car celle-ci était déjà nécessitée par les prescriptions de Bruxelles relatives à l'interdiction d'importer des armes à feu et des spiritueux. La Grande-Bretagne déclara qu'elle accédait au désir du Roi-Souverain, à condition qu'aucun droit différentiel ne fût établi, c'est-à-dire que le tarif fût le même pour toutes les nations. Sous bénéfice de ces observations, on vota le texte suivant, précédé de considérants sur les charges nouvelles imposées par la répression de la traite :

« Les Puissances signataires ou adhérentes qui ont des possessions ou exercent des protectorats dans ledit bassin conventionnel du Congo, pourront, pour autant qu'une autorisation leur soit nécessaire à cette fin, y établir sur les marchandises importées des droits dont le tarif ne pourra dépasser un taux équivalent à 10 0/0 de la valeur au port d'importation, à l'exception toutefois des spiritueux qui sont régis par les dispositions du chapitre VI de l'Acte général de ce jour.

« Après la signature dudit Acte général, une négociation sera ouverte entre les puissances qui ont ratifié l'Acte général de Berlin ou qui y ont adhéré, à l'effet d'arrêter dans la limite maxima de 10 0/0 de la valeur les conditions du

régime douanier à instituer dans le bassin conventionnel du Congo » (1).

Suivent des prescriptions qui interdisent tout traitement différentiel, ordonnent la plus grande simplification possible des formalités et déclarent que l'arrangement n'est fait que pour quinze ans, mais qu'ensuite la faculté d'établir le droit de 10 0/0 de la valeur reste acquise.

On a prétendu que les missionnaires avaient protesté contre l'établissement de ces droits d'entrée : ce qui est certain, c'est qu'au contraire, le « Missionary Herald » l'approuve; quant à Mgr Lavigerie, il s'est borné à exprimer le vœu que le Congrès conservât la franchise pour les objets envoyés aux stations religieuses.

Il y eut certaines difficultés pour la signature de cette disposition. En effet, on ne put l'insérer dans l'Acte général de Bruxelles, car le plénipotentiaire des Etats-Unis, M. Terrel, déclara que, sa patrie n'ayant pas signé l'Acte de Berlin, il ne pouvait apposer son cachet à une modification à celui-ci. Il proposa donc de faire deux actes séparés qui seraient signés en même temps: cette motion fut adoptée. D'un autre côté, les Pays-Bas refusèrent de consentir à ce changement apporté à la Déclaration de Berlin. Dès lors on ne leur permit pas de parafer l'Acte général de Bruxelles, les deux documents devant être signés en même temps. Mais quelque temps après, ils se ravisèrent et ratifièrent les deux Déclarations.

Ainsi disparut la liberté commerciale qui avait été un des principaux résultats de l'Acte de Berlin. L'Etat indépendant par le fait même reprenait, quoique d'une façon limitée, l'exercice d'un des droits régaliens dont on l'avait privé lors de sa naissance. Comme le prescrivait la Décla-

(1) *Archives diplomatiques*, 1885, tome III, p. 221.

ration de Bruxelles sur les droits d'entrée, des négociations furent entamées entre les puissances du bassin conventionnel, pour régler d'un commun accord les taxes à établir, sans cela, toutes les marchandises se fussent portées sur le pays ayant les taxes les moins élevées. Elles furent l'œuvre de deux groupes d'Etats distincts : l'un, pour la côte orientale, comprenant la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne, décida de maintenir le régime établi par le sultan de Zanzibar dans ses Etats. L'autre, pour la côte occidentale, comprenait la France représentée par M. Ribot, l'Etat indépendant qui agissait par l'intermédiaire du baron de Beyens, et le Portugal. Les délibérations furent longues et difficiles; la France dut menacer le Congo d'établir des taxes moins élevées que les siennes, pour obtenir l'adoucissement de certains droits. On finit par aboutir à l'arrangement du 9 février 1891, qui fixa le tarif et déclara que celui-ci serait révisable d'année en année sur une demande faite six mois d'avance.

L'Etat du Congo a cherché à étendre ce régime aux Etats qui n'avaient pas signé la Déclaration de Bruxelles au sujet des droits d'entrée. Ainsi le traité qu'il passa avec les Etats-Unis le 24 janvier 1891 consacre les principes de cet Acte en même temps que ceux de la Déclaration de Berlin. On se rappelle en effet que la République Américaine, n'ayant pas signé le premier de ces documents, n'avait pu de même parafer le second qui en était la modification. Cette convention de 1891 contenait une autre clause intéressante : elle décidait, qu'en cas de différend sur son application, les deux Etats s'en remettraient à la décision d'un tribunal arbitral de 3 membres; deux de ceux-ci seront choisis par les parties en dehors de leurs nationaux et de ceux de la Belgique ; quant au troisième, il sera nommé par un gouvernement ami. Les arbitres statueront défini-

tivement à la majorité des voix et les deux pays supporteront par égale part les dépenses occasionnées par la réunion de cette juridiction. Ce traité édictait aussi de nouveau la prohibition faite à Berlin d'établir dans le bassin conventionnel des monopoles ou privilèges.

III

On se souvient que cette interdiction résultait de l'article 5 de la Déclaration générale de Berlin, débutant ainsi : « Toute puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra y concéder ni monopole ni privilège d'aucune sorte en matière commerciale ».

C'était là une conséquence nécessaire de la liberté et de l'égalité qu'on voulait établir pour tous les négociants, quelque soit leur nationalité; un monopole ou un privilège, quel qu'il fût, rompait l'équilibre qui devait exister entre eux et, favorisant les uns, mettait les autres dans une situation d'infériorité. Certains jurisconsultes ont même voulu aller plus loin : ils ont déclaré que le droit de propriété privée était interdit à l'Etat du Congo, car ce serait constituer un monopole à son profit, ce qui détruirait la liberté commerciale établie par l'Acte de Berlin. C'était évidemment exagérer les conséquences de cette Déclaration. Aussi personne ne protesta-t-il lorsque le rapport fait au Roi au début de l'année 1897 déclara que ce droit de propriété appartient à l'Etat sur tous les biens vacants. Il y avait du reste à cela des précédents dans d'autres parties du bassin conventionnel. En effet, une ordonnanee impériale du 26 novembre 1895 ordonnait la prise de possession et l'aliénation du domaine de l'Afrique orientale allemande; et un arrêté du commissaire général du Congo français, du

26 septembre 1891, prescrivait des mesures analogues. Aussi semble-t-il très juste que l'Etat indépendant, comme tout autre puissance, possède un domaine privé.

Mais sans aller aussi loin que ces jurisconsultes, on peut cependant trouver plusieurs actes du Congo qui semblent peu en rapport avec l'égalité qui doit régner entre tous les commerçants. Ainsi les concessions d'une région à une société privée, qui sont un excellent moyen de mettre en rapport d'immenses territoires et que plusieurs gouvernements, en particulier l'Angleterre, emploient avec succès, semblent peu compatibles avec la liberté commerciale. Ces compagnies, en effet, même si elles n'ont pas un monopole exclusif au point de vue du trafic, feront tout leur possible pour entraver le développement des comptoirs autres que les leurs, car, étant montées par actions, elles ont intérêt à centraliser toutes les affaires dans leurs établissements, afin d'avoir de gros dividendes à distribuer.

Il est vrai de dire qu'en faisant de telles concessions, l'Etat libre suivait les errements de l'Angleterre et de l'Allemagne, qui ont établi des compagnies à charte dans leurs territoires de la zone franche. Aussi, par la convention du 12 mars 1891, le gouvernement congolais remit-il entre les mains de la Compagnie de Katanga tout le bassin du Lualaba. Cette Société devait assumer la charge de nombreux services publics, comme nous le verrons plus tard, mais le commerce de toute cette région devait fatalement se concentrer entre ses mains. Le traité de concession contenait du reste une clause beaucoup plus grave qui est directement en opposition avec les stipulations de Berlin : son article 9 déclarait que 600 actions privilégiées, entièrement libérées, seraient remises à l'Etat libre. Par là, le gouvernement s'intéressait dans une affaire commerciale,

ce qui rompt l'égalité prescrite entre tous les commerçants.

Cette prétention de l'Etat à faire du négoce par lui-même avait été soutenue d'une façon absolue, quelques années auparavant, par M. Coquilhat, administrateur général du Congo. Des négociants français et hollandais, ayant porté devant lui les griefs qu'ils avaient à ce sujet contre l'administration congolaise, il leur répondit, le 3 octobre 1889, une lettre où il émit cette théorie que l'Etat libre a le droit de faire du commerce par ses agents. En le faisant, dit-il « il se borne en réalité à recucillir, dans une faible mesure, le produit des domaines de l'Etat, sur lesquels vivent la plupart des éléphants du Congo et sur lesquels se pratique la chasse de ces animaux. Il est loin dans la pratique d'exercer dans toute leur étendue ses droits souverains et ses droits de propriétaire et laisse récolter par autrui bien des quantités d'ivoire produites dans ses propriétés ».

Une telle thèse est insoutenable; tout Etat a entre les mains de tels moyens d'action que, s'il fait du commerce, c'est un véritable monopole qu'il constitue en sa faveur; or de semblables combinaisons ont été formellement prohibées à Berlin. La thèse de M. Coquilhat reviendrait à dire que dans les territoires réputés vacants, et ils sont immenses au Congo, il dépend du gouvernement seul d'entraver la liberté commerciale et de se réserver le privilège exclusif des richesses naturelles du sol. C'est du reste ce qu'a fait l'Etat dans le Haut-Congo. Il s'y est réservé le monopole de l'ivoire et du caoutchouc, sous prétexte que la région n'était pas encore pacifiée.

Il est enfin une autre disposition de l'Acte du 26 février 1885 qui, de plus en plus, tend à devenir lettre morte dans l'Etat libre; c'est celle qui, proclamée dans l'article 2,

l'article 3 et l'article 5, déclare qu'aucune différence ne sera faite entre les diverses nationalités au point de vue du négoce et que l'on favorisera le commerce, qu'on procurera toutes les facilités possibles pour son développement, sans aucune distinction basée sur l'origine des négociants. Ce n'était là, du reste, que la continuation du système pratiqué au Congo avant 1884. Malgré les prétentions du cabinet de Lisbonne sur cette région, les commerçants de toute nation qui s'étaient établis à l'embouchure du fleuve y vivaient côte à côte à l'abri de leurs pavillons respectifs suivant les lois de leur pays d'origine. Lorsque trois puissances, le Portugal, la France et l'Association du Congo se disputèrent cette contrée, l'idée vint naturellement de faire respecter l'état antérieur, c'est-à-dire l'égalité de toutes les nations pour les actes de commerce. C'est ce régime qui fut stipulé à Berlin. Or, il faut le reconnaître, en fait cet état de choses disparaît; peu à peu aux Compagnies commerciales étrangères se substituent des Sociétés exclusivement belges. L'Etat indépendant évidemment ne viole pas ouvertement les clauses de sa charte constitutive, de l'Acte de Berlin; mais il est loin d'observer entre les diverses nations commerçantes l'égalité qui lui était imposée; toutes ses faveurs sont réservées à une seule d'entre elles. De « colonie internationale », le Congo tend au point de vue économique, comme au point de vue politique, à devenir une colonie de la Belgique, si bien que le jour où cette nation décrétera l'annexion, elle ne fera que consacrer en droit une situation existant en fait depuis longtemps. Cet état de choses était presque inévitable. En 1885, Léopold II n'acceptait le trône du nouvel Etat que pour ouvrir des débouchés à son pays; depuis lors tous ses efforts concourent à assurer la prépondérance à la Belgique : du reste, tous les fonctionnaires étant belges, attirent



naturellement les capitaux et les produits de leur patrie de préférence à tous autres.

Aussi le commerce du Congo, qui s'accroît chaque jour, s'oriente de plus en plus vers la Belgique. Ainsi en 1893, le rendement du commerce d'exportation était de 7.514.791 fr. et le commerce d'importation était de 10.148.418 francs; sur ce dernier chiffre 4.482.720 francs, soit à peu près la moitié du chiffre général, représentaient le commerce avec la Belgique. En 1896, il était arrivé à 15.091.137 francs pour le commerce d'exportation et de 16.040.370 francs pour les importations. Or, sur le commerce général, les transactions faites avec la Belgique représentaient 76,14 %, tandis que l'année précédente, en 1895, elles n'étaient que de 69, 36 %. Cette augmentation progressive de la part belge dans le chiffre des transactions du Congo finira par annihiler la part des autres nations. Aussi, dès 1889, les négociants français ont-ils protesté contre leur élimination en faveur des Belges. Ils s'adressèrent d'abord à notre gouvernement pour qu'il fît des remontrances à l'Etat indépendant; mais, désireuse de maintenir ses bons rapports avec le royaume africain de Léopold II et d'autre part embarrassée par l'absence de la Commission internationale à qui eût incombé le soin de faire valoir de telles réclamations, la France n'en fit rien. C'est alors que les commerçants s'adressèrent à l'Administrateur général, M. Coquilhat, qui non seulement ne fit pas droit à leur demande, mais profita de cette occasion pour émettre sa théorie sur le droit pour l'Etat de se livrer au négoce.

IV

Dès le 9 février 1887, se fonda en Belgique la « *Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie* », qui se proposait de faire toutes les opérations de commerce, de

finances, d'industrie et même de travaux publics de l'Etat indépendant. Reprenant l'ancien objectif du Comité d'Etudes, elle devait étudier les moyens d'établir des rapports entre le Haut et le Bas-Congo et surtout la création du chemin de fer. Elle n'avait pour un but aussi vaste qu'un capital d'un million. Alimentée surtout par les munificences du Roi, elle jouissait de peu de considération dans le monde des affaires. Mais, menée par des hommes énergiques et pleins de foi dans la réussite de leur œuvre, elle prit bientôt une certaine importance sous la dénomination familière de « la Douairière ». Comprenant qu'il fallait diviser une tâche aussi considérable pour la mener à bonne fin, ses fondateurs créèrent un certain nombre de Sociétés, filles de la précédente, et ayant chacune un objectif spécial.

Ce fut d'abord la « *Compagnie des magasins généraux du Congo* » au capital de 1.200.000 francs, destinée à construire et à exploiter à Boma, sur le bas du fleuve, un hôtel et des docks. Les magasins généraux voient le nombre de leurs transactions croître sans cesse; ils ont déjà fondé une succursale à Matadi, point de départ de la voie ferrée.

On créa ensuite la « *Société des produits du Congo* », au capital de 300.000 francs. Elle avait pour objet de développer les ressources alimentaires du pays et d'y introduire des productions nouvelles. Ainsi, grâce à elle, la culture du caféier y a pris de grands développements et M. Laurent, qui fut chargé d'une mission agronomique dans l'Etat, déclare qu'il deviendra un grand producteur de café, comme aujourd'hui le Brésil. Un autre genre d'industrie susceptible de prendre une grande extension, est l'exploitation des forêts, qui y sont très vastes. Les bois sont mis à l'eau, soutenus, s'ils sont trop denses, par des flotteurs en parasolier et on les fait voyager ainsi en radeaux jusqu'au port d'embarquement. Enfin tous les légumes d'Europe y

ont été importés et y réussissent fort bien. La Compagnie s'est aussi occupée de l'élevage : un sujet belge, établi dans l'île de Mateba, lui fournit les premières têtes de son troupeau. Le grand moyen d'entrer en relations avec les indigènes est de prendre part aux marchés, qui sont très nombreux dans le Bas-Congo. Chaque village a le sien, qui se tient en général tous les quatre jours : c'est surtout sur les routes de caravanes qu'ils ont une grande importance à cause de la vente des vivres. Il y a aussi de véritables foires qui ont lieu tous les huit jours; il s'y fait un nombre considérable de transactions. On y voit souvent deux à trois mille personnes réunies, comme à Kimpene et a Kikandi-Killa.

Enfin une troisième branche de la Société primitive fut la « *Compagnie pour le commerce du Haut-Congo* », au capital de 1.200.000 francs. Il existait auparavant une petite association de capitalistes, sous le patronage d'un Américain, M. Sanford, qui poursuivait le même but; mais elle ne s'occupait que de l'ivoire et n'avait pas un capital suffisant. Elle fut supplantée par la Société belge. Celle-ci cherche à tirer parti de toutes les richesses naturelles du Haut-Congo, qui n'est pas encore assez pacifié pour être livré, comme la partie de l'Etat avoisinant la mer, à une culture rationelle. C'est ainsi que le palmier, le bananier et surtout le caoutchouc et l'ivoire en sont exportés par ses soins. Grâce à elle, un nouveau marché d'ivoire a été fondé à Anvers. Il n'y en avait auparavant que deux, Londres et Liverpool; le port belge est aujourd'hui le premier marché du monde pour ce produit exotique : en 1895, il y a été vendu 280.000 kilog. d'ivoire.

A côté de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie, et de ses ramifications, d'autres entreprises belges se sont fondées comme la « *Société anversoise du*

commerce du Congo » créée en 1890 et la « *Société des pêcheries du Bas-Congo* », qui la même année s'établit au capital de 100.000 francs.

Le sort de toutes ces exploitations était intimement lié à la réussite d'une autre Société, issue elle aussi de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie, celle du « *Chemin de fer du Congo* », car son succès devait leur permettre d'amener facilement dans l'intérieur les divers articles européens qu'elles échangent avec les indigènes, en même temps que leur faciliter l'écoulement sur les marchés du monde civilisé des produits du sol africain. L'importance de l'établissement de la voie ferrée était donc immense; bien que celle-ci n'ait que 400 kilomètres, on l'a comparée au Transsibérien qui en a 7.000. Il faut, en effet, se rappeler que le bassin du Congo offre un réseau très considérable de rivières navigables qui permettent au commerce de pénétrer par la voie fluviale jusqu'au cœur même de l'Afrique. Mais cette région forme une espèce de plateau et le fleuve, arrivé au Stanley-Pool, commence à franchir une série de cataractes rapides et impraticables à la navigation durant 280 kilomètres environ, qui l'amènent au niveau de la mer où il s'écoule. C'était là un obstacle qu'il fallait à tout prix faire disparaître pour ouvrir au commerce le bassin central et ses cours d'eau navigables. Voici comment M. Maurice Normand, dans l'*Illustration* du 2 juillet 1898, nous décrit l'importance de cette région élevée au point de vue du trafic par eau.

« Le bassin du Congo a été comparé au lit desséché d'une mer intérieure : c'est un propos de géologue. Pour le géographe, le bassin du Congo est réellement une mer, une mer navigable qui baigne 36,000 kilomètres d'opulents rivages. Du Stanley-Pool aux Stanley-Falls le fleuve Congo est navigable pour de grands steamers sur une longueur

de 1,600 kilomètres sans interruption; très large sur toute cette distance, il mesure par place 24 et même 34 kilomètres d'une rive à l'autre. Un de ses affluents, le Kassaï, que prolongent le Loukenié, le Sankourou, la Djouma, la Louloua, présente une voie libre de 3,000 kilomètres. Un autre, l'Oubanghi, est accessible aux vapeurs, sur plus de 1;000 kilomètres. Au total, si l'on prend tous les tributaires, on obtient pas moins de 18,000 kilomètres de routes fluviales, soit 36,000 kilomètres de rives propres à l'embarquement et au débarquement des marchandises. »

On voit par là combien il importait de réunir le Stanley-Pool au rivage de la mer par un chemin de fer, permettant l'accès de ce magnifique réseau fluvial. On peut dire que la construction de cette voie ferrée a été pour l'Etat indépendant un admirable effort pour ouvrir au commerce l'Afrique centrale et qu'il a ainsi rempli un des buts que lui assignait l'Acte de Berlin. Pour arriver à ce résultat, que lui imposait les clauses mêmes de sa création, il a fait des sacrifices pécuniaires très lourds pour une puissance ayant des ressources aussi modiques que les siennes. Mais d'autre part, ici plus que dans tout ce qu'il a fait pour la pénétration du commerce, s'est manifestée la prédominence des intérêts belges sur ceux de toutes les autres nations. Comme nous allons le voir en l'étudiant de plus près, il a été fait par des officiers belges, comme le Transcaspien et le Transsibérien l'ont été par des officiers russes et de plus l'Etat belge lui-même l'a aidé de ses subsides, comme s'il eût été un chemin de fer national.

La création de cette voie ferrée fut un des premiers objectifs de l'État libre; lorsque Stanley en 1884 revint, après une disparition de cinq ans, annoncer que l'on pouvait en 400 kilomètres atteindre le Stanley-Pool depuis la mer, la question de son établissement fut virtuellement posée.

Un syndicat de capitalistes anglais demanda aussitôt au roi Léopold et au Comité d'études du Haut-Congo de lui en concéder la construction; mais ses demandes ayant paru exagérées au point de vue politique, un officier belge, le capitaine Thys, obtint du Souverain qu'il ne s'engageât pas envers cette Société et se mit en devoir de réunir les capitaux nécessaires. Il finit par aboutir à la formation de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie. On voit que cette Société, qui a donné le jour aux diverses entreprises que nous avons déjà énumérées, a présidé aussi à la création du chemin de fer.

Le 8 mars 1887, le major Thys, officier d'ordonnance du Roi, administrateur délégué de la Compagnie, partait pour le Congo avec douze ingénieurs. Il étudia soigneusement le tracé de la voie à établir de Matadi, sur l'estuaire du fleuve à Dolo sur le Stanley-Pool. A son retour, en novembre 1888, il publiait la « *Brochure blanche* », dans laquelle il estimait que la voie ferrée, longue de 400 kilomètres, pourrait être construite en quatre ans, avec une dépense de 25 millions. En fait la construction aura duré huit ans et coûté 60 millions; mais tandis que le major n'évaluait le rendement de la ligne qu'à 2 millions et demi par an, on est dès aujourd'hui assuré qu'il sera de 8 millions environ. Sur les données de ce rapport, on fonda, le 13 juillet 1889, la Compagnie du chemin de fer du Congo, au capital de 25 millions. Le gouvernement belge souscrivit dix millions sur cette somme, s'intéressant ainsi directement à l'entreprise. La souscription était représentée par 200.000 actions de 500 francs, produisant un intérêt de 3 1/2 % et remboursables au pair dans 99 ans. Un crédit représentant cette somme fut ouvert au ministère des finances et devait être couvert, soit par les ressources ordinaires, soit par une émission de la dette publique.

Les conditions auxquelles la Société accepta de construire le chemin de fer lui assuraient des avantages considérables. Elle devenait propriétaire :

1° De tous les terrains nécessaires à l'établissement de la voie et de ses dépendances;

2° De tous ceux qu'il lui conviendrait d'occuper dans une zone de 200 mètres sur les deux côtés de la ligne;

3° De la concession de quinze hectares de terre par kilomètre de voie livré à l'exploitation;

4° D'un subside annuel se montant au cinquième des droits de sortie.

La concession du chemin de fer est accordée à la Compagnie par l'Etat indépendant pour 99 ans. Toutefois ce dernier peut la racheter et se substituer à la Société, s'il le veut, dès le 1er janvier 1909. On peut dire que l'âme de toute cette œuvre a été M. Thys, aujourd'hui lieutenant-colonel, qui vient de récolter le fruit de ses efforts, puisque la locomotive a atteint le Stanley-Pool le 18 mars 1898 et que le 1er juillet la ligne a été officiellement inaugurée en présence des représentants des puissances signataires du Congrès de Berlin.

En mars 1890, on commença les travaux de terrassement à Matadi; quatre années après, 40 kilomètres seulement étaient achevés. On travaillait en effet au milieu des rochers avec le pic et la mine et les travailleurs étaient décimés; les Congolais supportent difficilement les travaux de terrassement; on dut les remplacer par des Sénégalais. En 1892 on essaya de recruter des coolies chinois; la Compagnie perdit en deux années la moitié de ses ouvriers par suite des morts et des désertions. On l'accusa d'avoir passé des conventions avec Behanzin qui devait faire des razzias pour lui fournir des travailleurs; elle le démentit avec raison et dès lors, par un surcroît de précautions, elle exigea de tout individu

employé un contrat de louage de service visé par les autorités européennes de son pays; de plus elle n'enrôla que des ouvriers arrivés au Congo par les lignes régulières de navigation; enfin le gouvernement de l'Etat, avant de permettre l'envoi d'un homme au chantier, soumit son engagement à un contrôle pour voir s'il était régulier.

Comme on le pense bien, les ressources financières de la Compagnie s'épuisèrent rapidement avec de semblables mécomptes. La voie n'était arrivée qu'au onzième kilomètre, lorsque onze millions et demi, près de la moitié du capital social, se trouvaient dépensés. C'est alors que le gouvernement belge prit en main la construction de la voie, comme il aurait pu le faire pour une ligne d'intérêt public établie sur son territoire. De cette façon ce n'étaient plus seulement les capitaux des particuliers belges mais les finances de l'Etat lui-même qui se trouvaient engagées, résultat très heureux pour le développement du commerce africain, mais qui semble peu en harmonie avec l'égalité de tous les pavillons proclamée par le Congrès de Berlin.

Au début de 1894, la Compagnie du chemin de fer émit l'idée de contracter en Belgique un emprunt de six millions; la Chambre des représentants fit quelques difficultés pour l'autoriser et ajourna sa décision. Le gouvernement belge conclut alors, le 28 mars 1894, avec elle une convention qui lui allouait un subside de cinq millions. Lorsque ce pacte fut soumis au Parlement, la Commission dite des Vingt-Un, qui, à la Chambre, est chargée de toutes les questions congolaises, fit un rapport favorable. Elle le soumit à la section centrale de l'Assemblée qui, elle aussi, se montra bien disposée pour cette combinaison. Mais à ce moment le gouvernement retira ce projet, pour lui substituer une autorisation donnée à la Compagnie d'émettre vingt millions d'obligations avec la

garantie de l'Etat. La section centrale refusa d'examiner la nouvelle combinaison à cause du procédé dont on avait usé à son égard, en lui retirant, avant qu'elle ne l'eût définitinement examinée, la première convention pour lui en substituer une autre. L'année suivante, après que le gouvernement eut retiré aux Chambres le projet de ratification du traité de cession du Congo conclu le 9 janvier 1895, une loi, dite de crédits provisionnels pour le Congo, autorisa le Trésor belge à avancer cinq millions à la Compagnie du chemin de fer, en même temps qu'un autre subside était fourni à l'Etat indépendant. Enfin en mai 1896, les Représentants permirent au gouvernement de donner la garantie de l'Etat à 10 millions d'obligations qu'émettait la Compagnie; la souscription du Trésor belge fut portée de 10 à 15 millions et le capital social de la Compagnie était élevé à 60 millions; ce sont ces secours, venus d'une puissance étrangère, qui ont permis l'achèvement de la ligne qui unit aujourd'hui Matadi à Dolo par un parcours de 388 kilomètres.

Il est bon de remarquer que le chemin de fer sera aussi utile à notre colonie du Congo français qu'à l'Etat indépendant. En effet Brazzaville, qui en est le centre, se trouve lui aussi sur le Stanley-Pool; nos commerçants ont donc tout à gagner à son ouverture. Le commissaire général, M. de Lamothe, a, du reste, prescrit de faire par cette voie tous les transports pour notre colonie : c'est aussi par là que désormais nos agents du Haut-Congo et du Haut-Oubanghi devront rejoindre leurs postes.

Dès que la voie ferrée du Stanley-Pool fut sur le point d'être terminée, le gouvernement congolais prescrivit l'étude de nouvelles lignes, qui seront établies d'après le même système, consistant à relier entre eux les biefs navigables des rivières comme le Congo a été réuni à la mer.

De cette façon on ne construit des lignes ferrées que là où les rivières sont impraticables; c'est plus vite fait et plus économique. Ainsi un décret du Roi-Souverain, du 9 janvier 1898, prescrit la construction d'un chemin de fer ayant pour point de départ un endroit à déterminer sur l'Itumbiri navigable et se dirigeant vers l'Est par la vallée de l'Ouellé sur un point à fixer au 50° 30 de latitude Nord aux environs de Redjaf. Il a également mis à l'étude une ligne rejoignant le Lubefu, affluent du Kassaï et le Lualaba.

Ces voies nouvelles continueront l'œuvre de pénétration entreprise au profit du commerce par l'Etat libre. Après avoir fait les observations que comportait l'orientation de cette œuvre dans un sens trop favorable à la Belgique, au détriment des autres peuples, il n'en faut pas moins rendre justice aux grands efforts faits par le gouvernement du Roi-Souverain pour ouvrir ces contrées jusque-là barbares au trafic général et à la civilisation. Grâce à eux, le Bas-Congo est déjà presque entièrement en exploitation et les résultats qu'il donne dépassent les prévisions les plus optimistes. Restent les immenses régions du haut fleuve, qui promettent des richesses non moins considérables, mais sont encore loin d'être pacifiées. Là on parviendra plus facilement à vaincre les obstacles offerts par la nature que ceux qui viendront du grand péril de l'Afrique, du péril arabe. Longtemps encore les commerçants auront à compter avec les musulmans, qui y monopolisent le trafic et n'entendent pas le partager avec de nouveaux venus. C'est ainsi qu'en 1893, la compagnie de Katanga a eu tous ses établissements ruinés par une de leurs invasions et c'est seulement en 1895 que, le calme étant rétabli, elle a pu reprendre ses opérations. Il faudra encore de longues années avant que la sécurité soit suffisante dans ces régions pour que le commerce puisse s'y pratiquer librement.

II

Développement de la civilisation.

L'article 6 de l'Acte général de Berlin s'exprime ainsi :

« Toutes les puissances exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans lesdits territoires (ceux du bassin conventionnel) s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence et à concourir à la suppression de l'esclavage, surtout de la traite des noirs; elles protègeront et favoriseront, sans distinction de nationalités ni de cultes, toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables nées et organisées à ces fins et tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation.

« Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections seront également l'objet d'une protection spéciale.

« La liberté de conscience et la tolérance religieuse sont expressément garanties aux indigènes comme aux nationaux et aux étrangers. Le libre exercice de tous les cultes, le droit d'ériger des édifices religieux et d'organiser des missions appartenant à tous les cultes ne seront soumis à aucune restriction ni entrave. »

C'est dans cette disposition de la Conférence que se trouve l'origine et les grandes lignes de toute l'œuvre civilisatrice que poursuit depuis quatorze années l'Etat du Congo dans l'Afrique centrale : aussi avons-nous tenu à la placer en tête de cette étude. On peut dire que tous les efforts faits, toutes les mesures prises sur les rives du Congo dans un but philanthropique depuis 1885, ont été le résultat de ce

programme de mesures prudentes et sages élaboré à Berlin par les plénipotentiaires. On a souvent comparé l'œuvre de ceux-ci à celle de la Papauté au Moyen-Age lorsqu'une bulle pontificale attribuait à tel ou tel royaume chrétien les terres nouvellement découvertes, comme la bulle « *Inter Ceteræ* » d'Alexandre VI partageant les pays à découvrir entre les Espagnols et les Portugais. Dans cet article 6, plus que partout ailleurs, éclate l'analogie. Lorsque les Papes disposaient ainsi des territoires dont l'existence venait d'être révélée à l'Europe, ils le faisaient pour donner à une nation déterminée la mission de convertir ces peuplades barbares au christianisme, qui représentait alors la seule forme de la civilisation. La Conférence de Berlin a repris ces nobles traditions; elle a obligé toute puissance prenant pied en Afrique à assumer le soin d'éduquer les indigènes. Ces dispositions n'ont évidemment qu'une portée morale; elles sont dépourvues d'une sanction effective, mais il n'en était pas moins nécessaire de les formuler. Nous sommes loin du temps où les Espagnols faisaient disparaître par le fer et le feu les naturels des contrées qu'ils occupaient; on a aujourd'hui pour arriver au même but des procédés moins brutaux, mais aussi efficaces : l'abus des alcools et des spiritueux, par exemple, a raison en quelques générations d'une race inférieure. Du reste la manière dont les Américains se sont débarrassés des Indiens, en noyant dans le sang toutes les révoltes dont la raison était souvent l'inexécution par eux des engagements qu'ils avaient pris envers les tribus et les manœuvres dont les Anglais se sont rendus coupables dans l'Ouganda en 1892, prouvent bien qu'il est bon de rappeler ces principes humanitaires d'une façon éclatante.

S'ils n'ont pas empêché le capitaine Lugard de sévir avec la dernière rigueur dans un pays compris dans le bassin

conventionnel du Congo, cet agent de l'East-Africa-Company aura du moins pu voir, à la réprobation générale soulevée par ses actes, que les prescriptions de Berlin étaient l'expression du sentiment de toutes les nations civilisées. Les agissements de cette sorte ont souvent fait dire que le seul contact des Européens suffisait pour ameper par une sorte de fatalité la disparition lente ou rapide des races sauvages. L'exemple de l'Etat du Congo, comme avant lui celui de l'Empire des Indes, nous prouve heureusement le contraire.

Continuant les traditions de l'Association Internationale, Léopold II, une fois Souverain du Congo, a eu comme premier souci de développer chez les noirs les principes de la civilisation. Nous examinerons successivement les diverses mesures qu'il a prises pour leur amélioration intellectuelle et matérielle, la protection de leurs personnes et celle de leurs biens.

Pour élever leur condition morale, le premier moyen était de laisser le champ libre à toutes les missions chrétiennes, qui inculqueraient aux indigènes les idées de justice et de morale qui sont la base de toute civilisation. Les Congolais sont en effet païens; ils ont de nombreux fétiches qui leur servent d'idoles : les uns préservent la récolte, les autres leur donnent la victoire, d'autres guérissent les blessures, etc... Ces idoles, variant suivant les peuplades, sont de deux sortes : les unes, dont se servent les prêtres, sont les plus importantes et se nomment *Zambi*; les autres, plus modestes, espèces de dieux lares à l'usage des particuliers, portent le nom de *Kipy*. D'autre part comme chez toutes les populations primitives, les sorciers jouent un grand rôle sur les rives du Congo. Enfin il faut ajouter

que l'anthropophagie et les sacrifices humains étaient très en honneur chez certaines tribus (1).

Il y avait là, on le voit, une grande œuvre pour les missionnaires, ces pionniers de la civilisation. Sur la demande du roi Léopold le Saint-Siège créa un Vicariat apostolique du Congo. Celui-ci fut confié aux Pères belges de la Congrégation du Cœur Immaculé de Marie de Scheutweld-lez-Bruxelles. Ils s'établirent dans l'Etat indépendant en 1888 en fondant les missions de Nembo et Boma. Ils y ont même créé des écoles professionnelles et y font des essais de culture et de plantation. Pour assurer le recrutement des prêtres nécessaires à leur entreprise africaine, les pères de Scheut instituèrent un séminaire congolais près de Louvain. Mais le Pape ne voulut pas comprendre dans le Vicariat apostolique la région des Grands-Lacs, où les Pères blancs d'Alger, fondés par Mgr. Lavigerie, le grand apôtre de la croisade anti-esclavagiste, avaient de nombreux établissements entre le lac Tanganika et le Muata-Yamvo. Il leur laissa donc cette contrée et donna en compensation aux missionnaires belges une partie du Congo français à évangéliser. Les Pères blancs, pour répondre au désir du Roi, ont institué un séminaire à Waluwe, près de Bruxelles.

D'autre part les Sœurs de charité de Gand ont fondé depuis 1892 au Congo des établissements où elles soignent les malades et font la classe aux enfants. Le Pape Léon XIII, en 1897, s'est aussi adressé aux Trappistes de Westmael, près d'Anvers; il leur a demandé d'envoyer dans l'Etat libre quelques membres de leur congrégation pour s'y livrer au défrichement du sol, à l'instar de ce que firent au

(1) Il est cependant à remarquer qu'il y avait au XVII[e] siècle des chrétientés florissantes dans le Bas-Congo. Ce n'est qu'au XVIII[e] siècle que ces peuplades sont retournées à la barbarie.

Moyen-Age leurs prédécesseurs en Europe et de ce qu'a fait depuis pour le développement moral et matériel de l'Algérie la magnifique Trappe de Staouéli. Si l'entreprise réussit, ils annexeront un pénitentier à leur établissement. On voit par là que la plupart des ordres religieux belges ont été mis à contribution par le Roi, pour aider au développement de son œuvre humanitaire. Ils ont répondu avec empressement à cet appel et c'est à eux en grande partie qu'on doit le rapide développement moral des noirs de l'Etat indépendant. Les missionnaires protestants se sont aussi mis à l'œuvre pour favoriser au Congo l'essor de la civilisation. On se rappelle l'abnégation de Livingstone allant s'établir au milieu des noirs pour leur apporter les principes de la religion. Son exemple a trouvé de nombreux imitateurs. Dès 1886, l'évêque protestant américain Taylor débarquait au Congo; avec beaucoup d'intelligence et d'activité il se mit en devoir d'organiser des missions. Voici du reste quelques chiffres qui permettent de voir combien se sont développées ces stations religieuses. En 1884, il y avait 7 missions appartenant à 3 congrégations et comprenant 30 missionnaires. En 1897 il y a 67 établissements de 15 congrégations avec 223 missionnaires. Dans ce nombre se trouvent 115 missionnaires catholiques belges (Pères de Scheut, Jésuites, Trappistes, Sœurs de charité, Sœurs de Notre-Dame, Sœurs franciscaines) et 108 missionnaires protestants qui sont anglais, américains, ou suédois.

Le gouvernement s'est efforcé de les favoriser. Il leur alloue des subventions et a fondé des colonies scolaires qu'il leur a confiées. De plus un décret du 28 décembre 1888 permet à toute institution religieuse, scientifique ou philanthropique créée par l'Etat d'obtenir la personnalité civile en adressant au Gouverneur général une requête qui indique l'objet de l'association, son but, sa dénomination,

son siège social et la liste de ses membres effectifs. Ainsi reconnues, ces institutions ont le droit de posséder des meubles sans limitation aucune; pour les immeubles, elles peuvent le faire dans la mesure où le Gouverneur général le juge utile; toutefois pour posséder plus de cinquante hectares dans la même localité, il faut une permission spéciale donnée par décret.

Un grand obstacle à l'action civilisatrice des missions réside dans le péril arabe. En effet pour le nègre idolâtre, le musulman représente un état de civilisation déjà avancé. Mais, comme l'a dit le docteur Nachtigal : « Partout où pénètre l'Islam, l'esclavage s'établit avec lui. C'est dans l'Islamisme qui est sa source, qu'il faut combattre le commerce des esclaves ». La loi de Mahomet, en effet, qui admet la polygamie, l'esclavage et la violence ne choque point le sauvage comme nos religions chrétiennes basées sur l'abnégation et le renoncement. Aussi l'Arabe s'installe-t-il très facilement chez les noirs. Quelquefois c'est par le fer et le feu, ordinairement c'est sans violence, par le commerce. Au bout de peu de temps, comme il possède une culture beaucoup plus grande que l'indigène, il devient son chef, et le village où il est entré en négociant passe sous la domination musulmane. C'est là une sorte « d'endosmose morale ». Au lieu de lui parler de principes théoriques qu'il n'est pas à même de comprendre, l'Arabe a conquis le noir par l'appât du gain; il lui inculquera ensuite sa civilisation. Burdo, dans *les Belges dans l'Afrique centrale*, a nettement caractérisé cette habile conquête de l'Islamisme : « La domination arabe, dit-il, c'est le triomphe du pionnier en marche sur le penseur de cabinet, c'est la victoire du commerce qui est un fait sur la civilisation qui est une idée ». Les missions chrétiennes sont appelées à former une barrière contre cet envahissement, mais ici

leur but est beaucoup plus difficile à atteindre. Il est plus facile de christianiser un sauvage qu'un demi-civilisé.

Si l'on se demande maintenant où s'arrêtent les droits du missionnaire chrétien au Congo, il faut se rappeler deux choses : ils y ont un droit de propagande absolu, mais la liberté religieuse y est complète. Tous les cultes y sont égaux; on n'a donc pas à craindre de voir les naturels tyrannisés sous prétexte de les convertir. Si l'on cherche quelle est la garantie des coutumes et des religions indigènes contre les nations européennes et qu'on se demande si ces dernières ont le droit de les supprimer arbitrairement pour les remplacer par des pratiques nouvelles, il faut revenir à la grande distinction des droits de l'humanité et de ceux des individus. Les premiers priment nécessairement les seconds : si donc les religions indigènes ordonnent certains actes contraires à l'humanité, comme l'anthropophagie, les sacrifices humains, la castration ou la traite, de tels faits devront être empêchés par la force au besoin. L'Etat seul peut le faire, non point pour favoriser telle ou telle religion, mais parce que cela est contraire aux idées de justice ou de morale qui sont la base même de tout Etat civilisé. Au contraire, pour les pratiques de polygamie ou de polyandrie, qui, bien que barbares, ne portent pas atteinte aux droits essentiels de l'humanité, elles peuvent subsister et il semble alors que c'est seulement par la persuasion qu'on doit les faire disparaître.

L'Etat de son côté, par ses agents, aide de tout son pouvoir au développement de la civilisation. Ceux-ci doivent inculquer aux indigènes le respect de la vie humaine et aident ainsi à la disparition de l'anthropophagie et des sacrifices humains. Ils donnent aux noirs dans la plus grande mesure possible l'idée de la dignité humaine, en punissant tout ce qui y porte atteinte, par exemple l'ivrognerie.

D'autre part, on leur recommande de tenir en toute circonstance une conduite très correcte de façon à avoir plus d'influence sur les indigènes et à atteindre de grands résultats par la persuasion. C'est ainsi que le Gouverneur général est arrivé par le seul ascendant moral dont il jouit à faire supprimer chez les chefs indigènes la coutume de la « casque », qui consistait à faire boire à un prévenu, pour juger de sa culpabilité, une boisson préparée par les sorciers. S'il mourait, il était coupable, sinon il était innocent. On conçoit facilement que le féticheur, suivant ses intérêts, empoisonnait ou non le breuvage.

En même temps qu'il poursuit le progrès moral de ses sujets, le gouvernement congolais s'est efforcé d'améliorer leur condition matérielle. L'un est, du reste, le corollaire indispensable de l'autre. A chaque étape nouvelle dans la civilisation, correspondent dans la vie quotidienne des besoins nouveaux qu'il faut satisfaire. C'est ainsi que le nègre, de sa nature indolent, vivait avant l'arrivée des Européens dans un état de dénuement complet, la chaleur lui permettant de se passer de tout vêtement. D'autre part, très peu de choses suffisait à sa nourriture. N'ayant pas de besoins, il ne travaillait pas, par paresse, mais non, comme on l'a souvent dit, par défaut d'intelligence. Une fois les civilisés installés auprès de lui, la connaissance des produits européens a fait naître chez lui le désir de se les procurer; ainsi la vue des étoffes de laine lui a fait sentir l'avantage de se vêtir pour se préserver de la pluie et de la fraîcheur des nuits. Aussi, depuis lors, le noir s'est-il mis à travailler pour se procurer des habits.

L'Etat indépendant l'a poussé dans cette voie par tous les moyens; peu à peu il remplace la main-d'œuvre européenne par la main-d'œuvre indigène. Les commissaires de district doivent former le plus grand nombre d'artisans

possible parmi les naturels. Le résultat est excellent. Les étrangers sont éliminés petit à petit et remplacés par des indigènes qui sont devenus charpentiers, menuisiers, forgerons, chauffeurs. Au début, tout colon qui s'installait devait amener avec lui ses travailleurs comme ses soldats; aujourd'hui les ouvriers sont fournis par l'élément du pays. Tout le service des domestiques dans les stations est entre leurs mains. Les Bengala, qui étaient cannibales, sont devenus de très bons marins; ils se livrent aussi à la construction, mais ils ne peuvent encore servir qu'en sous-ordre; il faudra quatre ou cinq générations avant de pouvoir former des contre-maîtres noirs : propres à l'obéissance, ils ne sont pas en général capables encore de commander à d'autres. Souvent ils s'engagent comme travailleurs pour un ou deux ans, puis retournent dans leur pays; mais au bout de quelques années ils reviennent en général, attirés par l'attrait de la civilisation, et se rengagent. Les indigènes ont aussi un goût très développé pour le commerce. Déjà, avant l'arrivée des Belges, ils possédaient diverses monnaies primitives, afin de faciliter leurs échanges : tels étaient la perle bleu taillée en forme hexagonale et le petit fil de laiton. Depuis 1892, ils sont dotés d'un système monétaire complet à l'effigie du Roi-Souverain. Toutefois ils se servent plus volontiers dans leur trafic, de verroterie, d'étoffes, de miroirs, etc., qui ont l'avantage de leur donner immédiatement ce dont ils ont besoin.

Dans les stations on les initie à l'élevage; on donne aux chefs de tribus des couples de bétail, à la condition qu'ils ne les détruiront pas avant que le troupeau, qui en naîtra, comprenne un certain nombre de têtes.

Il faut aussi noter l'influence du service militaire sur l'amélioration de leur situation matérielle. Chaque année part de tout village un contingent qui va passer quatre

années dans la milice. Les hommes en reviennent ensuite avec des habitudes de propreté, de discipline et d'activité, qui sont un exemple et un stimulant pour ceux de leurs contemporains qui sont restés au pays.

L'Etat s'est aussi efforcé de diminuer chez les noirs la mortalité et de leur donner dans leurs maladies les soins nécessaires. C'est ainsi que les médecins de l'Etat doivent soigner gratuitement les indigènes. On a introduit la vaccine et les Congolais, qui connaissent ses bienfaits, font aujourd'hui de longs trajets pour venir se faire inoculer. Un Institut vaccinogène a été institué à Boma. On y a aussi établi un sanatorium et on y fait des études bactériologiques sur les deux principales maladies du pays, le paludisme et la dyssenterie. Enfin, un décret du 31 décembre 1888 a institué l'Association africaine de la Croix Rouge. Cette Société, dotée de la personnalité civile, doit soigner les blessés et malades en temps de guerre et même en temps de paix, dans la mesure où ses ressources le lui permettent. Elle est représentée au Congo par l'Administrateur général, mais son domaine s'étend à toute l'Afrique, où elle prodigue ses soins à tous, sans distinction de nationalité.

Une autre situation, particulière au Continent Noir, devait attirer l'attention du Roi-Souverain. C'est celle des enfants arrachés aux négriers, rachetés à ceux-ci ou abandonnés par eux, après avoir massacré les parents. Un décret du 12 juillet 1890 a créé pour les recueillir des colonies d'enfants indigènes. Ils y sont placés sous la tutelle exclusive de l'Etat qui les entretient et les élève ; en retour, jusqu'à leur vingt-cinquième année, ils doivent exécuter les travaux que leur impose le Gouverneur général.

Enfin, pour faciliter les communications tant des indigènes que des étrangers avec le monde civilisé, le gouver-

nement a dû s'occuper de l'installation du service des postes. Au début, aucune organisation régulière n'existait. On remettait les lettres au steamer partant de Banana. Pour les dépêches arrivant d'Europe, le bateau les apportait aussi à ce même port et là on donnait le sac de la poste au premier Européen qui venait le réclamer. Celui-ci l'emportait, puis chacun y prenait ce qui lui était destiné. Ce système primitif ne pouvait durer lorsque les étrangers affluèrent au Congo. Aussi, le 16 septembre 1885, une Administration des postes fut-elle créée dans l'Etat indépendant et le 17 celui-ci notifiait son adhésion à l'Union postale universelle. On sait, du reste, que, en vertu de l'article 7 de l'Acte général de Berlin, le « bassin conventionnel » y avait adhéré en bloc. Le 18 du même mois l'Administrateur général créait des bureaux de poste à Banana, Boma et Vivi. Depuis lors on les augmente à mesure que le besoin s'en fait sentir. Sur le fleuve le service des dépêches est assuré par les steamers de l'Etat, mais de plus les bateaux des particuliers sont tenus de se prêter au transport gratuit des paquets postaux. L'Etat indépendant a des timbres-poste spéciaux. Il a aussi établi un réseau télégraphique et téléphonique. Un décret du 30 août 1895 décide quel sera le mode d'exploitation et les tarifs de la ligne qui unit Boma au Stanley-Pool.

En même temps que l'on développait le bien-être moral et matériel des indigènes, il fallait prendre des mesures de protection pour empêcher que les civilisés qui allaient arriver au Congo ne pussent abuser de leur supériorité sur les indigènes pour les tyranniser. L'État indépendant n'a pas failli à ce devoir; il n'a fait en cela qu'appliquer les prescriptions de sa charte constitutive, de l'Acte de Berlin, qui par deux fois a proclamé la nécessité de sauvegarder les intérêts des noirs. Après avoir en effet, dans l'article 6, que nous avons

cité, déclaré que toutes les Puissances exerçant des droits de souveraineté dans les territoires du « bassin conventionnel » s'engageaient à veiller à la conservation des populations indigènes, il revient sur ce point dans l'article 25, en décidant que les nations occupant les côtes du continent africain devront assurer dans leurs possessions « l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis », que ceux-ci appartiennent aux indigènes ou aux étrangers.

L'État libre, pour assurer l'exécution de ces prescriptions, est parti de ce principe fort juste que le noir, qu'il soit national ou immigré, a toujours besoin d'une protection spéciale, comme le mineur en droit civil. On a donc organisé pour lui une sorte de tutelle, en vertu de laquelle tous les contrats de quelque importance qu'il passe avec des civilisés ne sont valables qu'autant qu'ils ont été ratifiés par les autorités européennes de la région. Le Directeur de la justice au Congo est pour ainsi dire son tuteur légal Le ministère public qui, en règle générale dans l'État libre comme ailleurs, n'intervient pas dans les procès civils entre blancs, doit prendre part aux débats si les intérêts des indigènes sont en jeu. Il peut alors, par voie d'action principale, s'immiscer dans l'affaire, pour empêcher que les noirs ne soient lésés. De même, si un de ceux-ci a été victime d'une infraction, le tribunal peut d'office prononcer les restitutions et ordonner, s'il ya lieu, des dommages-intérêts en faveur de la victime.

Toute une législation spéciale régit les rapports des civilisés et des indigènes pour assurer la liberté de ceux-ci. On a prohibé la traite; jusqu'ici on a laissé subsister l'esclavage domestique pour ne pas heurter trop vivement les coutumes locales. La loi ne l'approuve pas; mais aucune disposition n'a été prise contre lui jusqu'à maintenant : le gouver-

nement a dû s'occuper de l'installation du service des postes. Au début, aucune organisation régulière n'existait. On remettait les lettres au steamer partant de Banana. Pour les dépêches arrivant d'Europe, le bateau les apportait aussi à ce même port et là on donnait le sac de la poste au premier Européen qui venait le réclamer. Celui-ci l'emportait, puis chacun y prenait ce qui lui était destiné. Ce système primitif ne pouvait durer lorsque les étrangers affluèrent au Congo. Aussi, le 16 septembre 1885, une Administration des postes fut-elle créée dans l'Etat indépendant et le 17 celui-ci notifiait son adhésion à l'Union postale universelle. On sait, du reste, que, en vertu de l'article 7 de l'Acte général de Berlin, le « bassin conventionnel » y avait adhéré en bloc. Le 18 du même mois l'Administrateur général créait des bureaux de poste à Banana, Boma et Vivi. Depuis lors on les augmente à mesure que le besoin s'en fait sentir. Sur le fleuve le service des dépêches est assuré par les steamers de l'Etat, mais de plus les bateaux des particuliers sont tenus de se prêter au transport gratuit des paquets postaux. L'Etat indépendant a des timbres-poste spéciaux. Il a aussi établi un réseau télégraphique et téléphonique. Un décret du 30 août 1895 décide quel sera le mode d'exploitation et les tarifs de la ligne qui unit Boma au Stanley-Pool.

En même temps que l'on développait le bien-être moral et matériel des indigènes, il fallait prendre des mesures de protection pour empêcher que les civilisés qui allaient arriver au Congo ne pussent abuser de leur supériorité sur les indigènes pour les tyranniser. L'État indépendant n'a pas failli à ce devoir; il n'a fait en cela qu'appliquer les prescriptions de sa charte constitutive, de l'Acte de Berlin, qui par deux fois a proclamé la nécessité de sauvegarder les intérêts des noirs. Après avoir en effet, dans l'article 6, que nous avons

cité, déclaré que toutes les Puissances exerçant des droits de souveraineté dans les territoires du « bassin conventionnel » s'engageaient à veiller à la conservation des populations indigènes, il revient sur ce point dans l'article 25, en décidant que les nations occupant les côtes du continent africain devront assurer dans leurs possessions « l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis », que ceux-ci appartiennent aux indigènes ou aux étrangers.

L'État libre, pour assurer l'exécution de ces prescriptions, est parti de ce principe fort juste que le noir, qu'il soit national ou immigré, a toujours besoin d'une protection spéciale, comme le mineur en droit civil. On a donc organisé pour lui une sorte de tutelle, en vertu de laquelle tous les contrats de quelque importance qu'il passe avec des civilisés ne sont valables qu'autant qu'ils ont été ratifiés par les autorités européennes de la région. Le Directeur de la justice au Congo est pour ainsi dire son tuteur légal Le ministère public qui, en règle générale dans l'État libre comme ailleurs, n'intervient pas dans les procès civils entre blancs, doit prendre part aux débats si les intérêts des indigènes sont en jeu. Il peut alors, par voie d'action principale, s'immiscer dans l'affaire, pour empêcher que les noirs ne soient lésés. De même, si un de ceux-ci a été victime d'une infraction, le tribunal peut d'office prononcer les restitutions et ordonner, s'il ya lieu, des dommages-intérêts en faveur de la victime.

Toute une législation spéciale régit les rapports des civilisés et des indigènes pour assurer la liberté de ceux-ci. On a prohibé la traite; jusqu'ici on a laissé subsister l'esclavage domestique pour ne pas heurter trop vivement les coutumes locales. La loi ne l'approuve pas; mais aucune disposition n'a été prise contre lui jusqu'à maintenant : le gouver-

nement ferme les yeux et semble l'ignorer. Mais si on ne pouvait brusquement le faire disparaître, il fallait du moins empêcher que les contrats intervenant entre les Européens et les noirs ne ramènent ceux-ci à un esclavage déguisé. Pour cela des règles spéciales régissent les conventions de louage de service. L'article 429 du Code Civil déclare en effet que :

1° Un indigène ne peut entrer au service d'un non-indigéne qu'en vertu d'une convention librement conclue;

2° Tout engagement doit être écrit;

3° Il doit être soumis au visa des autorités locales ou même, si le noir doit être emmené au loin, conclu en présence de ces autorités et avec leur intervention. C'est alors le commissaire du district qui dresse le contrat en s'assurant que l'indigène a bien compris les conditions de son engagement. Ce même fonctionnaire délivre à chaque travailleur un livret où le maître indique comment celui-ci s'est comporté.

D'autre part, la durée maximun d'un louage de service est de sept ans, mais il peut être renouvelé. Les salaires doivent, en règle générale, être payés en monnaie courante. Toutefois on permet le salaire en nature si le contrat le porte ou qu'il y ait accord sur ce point entre les deux parties. La preuve du contrat incombe toujours au maître, même s'il est défendeur et celui-ci doit rapatrier le noir qu'il a emmené au loin et le ramener au point d'où il est parti.

Tout mauvais traitement amène la résiliation du pacte. Enfin, en vertu d'un arrêté du Gouverneur général, en date du 1er janvier 1890, pour qu'un non-indigène puisse employer des noirs, il lui faut un « permis de recrutement », délivré par le Secrétaire général moyennant une taxe et valable pour un an seulement.

Ces règles ne sont pas seulement applicables aux parti-

culiers; l'Etat lui-même y est soumis. De plus les travailleurs engagés au service du gouvernement ont des conférences sur les lois qui les protègent et sur les recours, soit judiciaires, soit disciplinaires, qui leurs ont ouverts en cas d'injure ou de préjudice. Dans le dossier de chaque fonctionnaire se trouve une note sur sa manière de traiter les indigènes et celle-ci a une grande importance pour son avancement. S'il s'est rendu coupable de sévices envers eux, il perd ses droits à l'Etoile de service.

Tout en posant ainsi les principes d'une législation spéciale aux indigènes, l'Etat libre s'est efforcé de respecter leurs coutumes, lorsqu'elles ne sont point en contradiction avec les idées de justice et de morale, qui doivent être la base de toute juridiction civilisée. Au lieu de vouloir brusquement remplacer les habitudes indigènes par celles des Européens, les commissaires de district ont pour devoir d'éviter les conflits pouvant résulter de malentendus qui violeraient trop brusquement les us et coutumes des noirs. Les préjugés mêmes de ceux-ci doivent être respectés s'ils ne sont pas contraires aux règlements de l'Etat.

Pour l'application des lois civiles et pénales, il en est de même. Les conflits d'intérêt qui s'élèvent entre les naturels ne sont pas déférés aux tribunaux européens. Ils sont jugés par les juges indigènes appliquant les usages du pays. Il semble cependant qu'en ne voulant pas soustraire ainsi les nègres au cours de leur justice ordinaire, on est allé trop loin. Ils peuvent bien se présenter volontairement au juge européen qui essayera de les concilier d'après leur droit coutumier, mais s'il ne réussit pas ils retombent sous la juridiction de leur chef; on aurait pu leur permettre de faire trancher le différend par le juge européen qui aurait appliqué les usages indigènes. De cette façon les naturels auraient eu, pour trancher leurs dif-

férends, des magistrats désintéressés. Avec le système en vigueur, c'est ordinairement le chef de la tribu ou du village qui est l'arbitre de leurs droits et il jugera suivant son intérêt particulier. De plus cette réforme aurait permis d'arriver peu à peu à la substitution du magistrat européen au juge indigène, ce qui est certainement un progrès. Il y a en effet trois degrés différents dans la transformation de la justice appliquée par un Etat colonisateur à des non-civilisés. Ce sont : d'abord, le juge indigène appliquant la coutume indigène, tel est l'état actuel du Congo; puis le juge européen appliquant la coutume indigène ; enfin le juge européen appliquant, sinon la loi européenne, du moins la coutume indigène modifiée d'après l'esprit moderne. Aux Indes cependant où les naturels ont aujourd'hui acquis une grande culture intellectuelle, on peut considérer comme terme de cette évolution, l'application des lois européennes par les juges indigènes.

Au Congo, on a voulu ménager aussi les intérêts des noirs lorsqu'une contestation a lieu entre l'un d'entre eux et un civilisé. En ce cas, si les palabres sont en honneur dans la région, le juge européen, appelé à trancher le différend, peut en réunir un, pour essayer de concilier les parties.

Au point de vue pénal, les indigènes sont également jugés par leurs chefs. C'est ainsi qu'on retrouve dans certaines parties de l'Etat, les formes primitives de répression des infractions que nous avons eu en Europe au Moyen-Age. Ainsi en certains lieux, la vengeance privée a disparu, mais, en cas d'homicide, l'assassin ou sa famille doit payer une certaine somme à la famille de la victime. C'est le « *Wergeld* » des coutumes germaniques. D'autre part, les amendes sont fixées d'après la coutume. Les tribunaux de première instance, qui sont compétents pour toutes les infractions des non-indigènes, ne connaissent des délits des

noirs que s'ils sont commis au préjudice d'un Européen ou dans les domaines d'un de ceux-ci, ou même dans un rayon d'un kilomètre autour de son établissement.

Enfin, pour assurer l'exécution des lois et règlements protégeant les noirs, le Roi-Souverain a institué, à la suite d'accusations de cruauté portées contre des officiers belges, sans qu'on ait pu les vérifier, un « *Comité de protection des indigènes* » chargé de signaler à l'autorité les violences dont les noirs seraient victimes et pour indiquer les mesures à prendre pour améliorer la condition matérielle et morale de ceux-ci. Les membres en sont recrutés par le Roi dans les associations philanthropiques et religieuses. De plus le décret du 18 septembre 1896, qui le crée, rappelle les prescriptions faites aux agents de l'Etat de ne transformer que graduellement les indigènes et d'éviter de recourir à la force. En cas de guerre, le commandement ne peut être exercé que par un Européen et celui-ci est responsable des faits de ses subordonnés; il doit faire respecter la propriété des naturels et en particulier empêcher de brûler leurs cases. Il doit veiller à ce que les soldats indigènes ne mutilent pas les cadavres. Certaines coutumes permettent en effet ces atrocités et d'autres, comme celles des Bangalas et des Basongos, vont encore plus loin et autorisent le cannibalisme. Ce décret rappelle encore que les militaires seuls relèvent des conseils de guerre et que les naturels relèvent exclusivement des tribunaux ordinaires. Il rend enfin les Européens responsables des actes de leurs sous-ordres noirs. On voit donc que le gouvernement congolais ne ménage pas les remontrances à ses agents; il ne réussit pourtant pas toujours à assurer la protection des naturels. En effet le Comité de protection des indigènes envoyait le 12 décembre 1897 à lord Salisbury et à M. Van Eetvelde, secrétaire d'Etat du Congo, une note dénonçant les cruautés de certains fonction-

naires envers les indigènes et se plaignant qu'on se fût contenté à Bruxelles de démentir ces actes lorsqu'il les avait dénoncés. Il est à croire qu'on ne put faire la preuve des faits allégués, sans cela le Roi-Souverain eût certainement sévi.

Dans un autre ordre d'idées, pour faciliter le retour dans leur patrie des noirs employés aux travaux du chemin de fer, un arrêté du Gouverneur général, en date du 12 juin 1892 a institué, à Matadi, une « *Commission de rapatriement* », composée du commissaire de district comme président et de deux médecins, l'un désigné par la Compagnie de chemin de fer et l'autre par la Société de navigation à laquelle appartient le bateau sur lequel le nègre doit prendre passage; elle examine l'indigène qu'on va rapatrier et, si elle le trouve trop malade, elle peut retarder son voyage. De plus elle visite les locaux affectés à bord aux travailleurs et s'enquiert de leur nourriture, pour savoir s'ils sont convenablement traités.

L'Etat libre a donc fait tout ce qui était en son pouvoir pour protéger les indigènes et les soustraire aux exactions des Européens trop souvent disposés à abuser des moyens qu'une civilisation plus avancée mettait entre leurs mains pour tyranniser le nègre. Mais en même temps qu'on les protégeait dans leur personne, il fallait, par une conséquence naturelle, mettre leurs biens à l'abri des convoitises qu'ils devaient éveiller parmi les étrangers. Il était donc nécessaire d'établir au plus tôt les bases du régime foncier. Aussi, par un décret du 1er juin 1885, le Roi-Souverain déclara-t-il que toutes les terres innocupées formeraient le domaine privé. Par là, il respectait les droits des indigènes. D'autre part lorsque, le 1er juillet 1885, le colonel de Winton proclama à Banana la souveraineté de l'Etat, une ordonnance déclara que les noirs ne pourraient être dépos-

sédés. C'était bien là la proclamation du « respect des droits acquis » dont parlait l'Acte de Berlin. Ces deux documents laissent donc aux indigènes tous les droits qu''ils possédaient au 1er juin 1885, c'est-à-dire :

1° Leurs droits de propriété sous quelque forme qu'ils existassent. On ne peut les priver des terres qu'ils occupent ou cultivent.

2° Leurs droits de cueillette qui sont souvent fort importants, lorsqu'ils s'appliquent, par exemple, au caoutchouc ou aux palmiers élaïs.

3° Enfin leurs droits de chasse et de pêche. On ne peut donc les priver des territoires sur lesquels ceux-ci s'exerçaient au 1er juin 1885. Mais les prises de possession qu'ils feraient ultérieurement seraient opérées sur des territoires vacants, et, comme tels, appartenant à l'Etat : elles seraient nulles par conséquent. Cela amènera sans doute des difficultés dans l'avenir. Dans les terrains de chasse, par exemple, il est évident que c'est ce droit seul que conservent les naturels ; tous les autres droits utiles sur le sol sont tombés dans le domaine de la puissance publique. Or, si l'on met en culture ces terrains, la chasse n'y sera plus posssible Il semble que la conciliation résiderait dans une expropriation des indigènes moyennant une juste indemnité.

L'Etat oblige ses fonctionnaires à étudier les usages locaux, pour les appliquer aux immeubles. Ainsi il leur faudra rechercher si, dans le district soumis à leur autorité, la propriété est individuelle, familiale ou collective ; car, aux termes du décret du 14 septembre 1886, « les terres occupées par les populations indigènes sous l'autorité de leurs chefs continueront à être régies d'après les usages et coutumes locaux (1). »

(1) Moniteur officiel de l'Etat indépendant du 14 sept. 1886.

D'autre part, une règle analogue à celle qui protège la personne des naturels, en exigeant le visa du commissaire de district à tous les louages de service qu'ils font, couvre leurs biens. Aucune couvention ne peut être passée entre un Européen et un indigène pour une occupation à un titre quelconque par le premier des terres du second, sans que le contrat ait été passé avec l'intervention du Gouverneur général ou de son délégué. En édictant cette prescription, on a voulu protéger le noir contre les manœuvres frauduleuses des étrangers, mais aussi l'empêcher de vendre des terres vacantes et, comme telles, appartenant à l'Etat ou des biens ruraux qui, lui appartenant, sont nécessaires à sa subsistance.

On voit donc que le régime foncier, dont l'étude approfondie ne rentrerait pas dans notre sujet, distingue trois espèces de terres : celles des indigènes, celles des non-indigènes, enfin celles qui sont vacantes.

Les premières sont régies par les coutumes locales et ne peuvent être louées ou vendues sans l'intervention de l'autorité administrative.

Pour les secondes, tout droit privé en faveur des Européens n'existe qu'autant qu'il est constaté par l'enregistrement chez le Conservateur des titres fonciers. Le certificat d'enregistrement représente le fonds possédé. Tout changement aux droits du propriétaire, pour être valable aux yeux des tiers, doit été inscrit sur le certificat et consigné sur le livre d'enregistrement. C'est, on le voit, un système analogue à celui de l'Acte Torrens, en vigueur dans les colonies australiennes.

Enfin, la troisième espèce de terres, celles qui sont vacantes, appartient à l'Etat. Il a abandonné sur elles aux particuliers l'exploitation du caoutchouc.

Telles sont les principales mesures par lesquelles l'Etat

indépendant a assuré d'une part l'amélioration de la condition morale et matérielle des indigènes et d'autre part la protection de leurs personnes et de leurs biens. Ses efforts sont justement récompensés et le Congo se civilise, sous leur influence bienfaitrice, plus rapidement qu'on ne pouvait l'attendre de populations qui étaient, il y a peu d'années encore, plongées dans la barbarie.

III

Répression de la traite des nègres.

Le principal obstacle à la civilisation de l'Afrique réside dans la pratique de la traite des noirs. Ce continent est depuis de longs siècles le réservoir où les négriers viennent puiser leur cargaison de bétail humain, pour la transporter ensuite sur les marchés où ils en retirent un prix rémunérateur. Nous n'avons pas à nous étendre longuement sur les horreurs provoquées par ce commerce. Elles sont trop connues; ce sont encore aujourd'hui chaque année des razzias dans lesquels les marchands arabes, grands seigneurs qui vivent ordinairement entourés d'une foule de serviteurs, au milieu d'une opulence produite par leurs rapines, font cerner successivement par leurs hommes un certain nombre de villages.

Bien armés, ces bandits commencent par fusiller de loin les indigènes qui n'ont pour se défendre que des armes blanches; puis, une fois les défenseurs tués ou en fuite, ils se précipitent dans l'enceinte du village, mettent le feu aux cases et aux plantations, massacrent sans pitié les adultes qui n'ont pu s'échapper dans les bois et les vieillards qu'ils ne peuvent emmener. S'emparant ensuite des femmes et des enfants, ils les enchaînent et leur passent au cou un

carcan. Une longue caravane de captifs se forme et, à pied, sous un soleil de feu, recevant la nourriture strictement suffisante pour les empêcher de tomber d'inanition, ceux-ci se mettent en marche. Ils font ainsi des centaines de lieues pour arriver à un port d'embarquement aussi dissimulé que possible. Tous ceux qui, le long de la route, ne peuvent continuer, sont impitoyablement massacrés, pour montrer aux survivants qu'ils n'ont qu'un moyen d'échapper à la mort : réunir toutes leurs forces pour suivre leurs ravisseurs. Une fois à la côte, on les entasse sur des embarcations spéciales appelées *boutres*, très petites afin d'échapper aux croisières européennes, et on les amène ainsi, parqués dans des locaux trop étroits souvent pour qu'ils puissent s'y tenir debout, jusqu'aux marchés clandestins où le traitant les cédera aux acheteurs.

Un tel commerce enlève chaque année, au dire des explorateurs, cinq cent mille personnes à l'Afrique, pour arriver à mener à la côte cent mille esclaves; Mgr. Lavigerie allait même jusqu'à dire que c'est un million de vies humaines qui sont sacrifiées chaque année, pour obtenir ce nombre de captifs, et il annonçait que si on laissait la traite continuer, l'Afrique serait dépeuplée dans cinquante ans.

Aussi, dans certaines parties du Continent Noir, tout étranger est-il considéré comme un objet d'épouvante et voici la saisissante description que fait Livingstone de la terreur que répand son approche : « Dans cette partie de l'Afrique, dit-il, comme en d'autres, le blanc passe pour un ogre ou pour un diable. Quand j'arrive près d'un village, les femmes regardent par la fente de quelque porte jusqu'à ce que j'approche, puis elles se cachent dans leur cabane. L'enfant qui me rencontre jette les hauts cris et marque une épouvante qui fait craindre des attaques de nerfs. Je le comprends à cause des horreurs commises par

les négriers. Mais pourquoi à ma vue les chiens eux-mêmes s'enfuient-ils la queue entre les jambes, comme si j'étais une bête féroce? »

Les nations européennes, qui ont été les instigatrices de cet odieux trafic, afin de procurer des travailleurs africains à leurs colonies d'Amérique, se sont décidées au début de ce siècle à y mettre fin. Mais, comme il arrive toujours en pareil cas, ce n'est point uniquement un sentiment tardif d'humanité ou un remords des cruautés qu'elles avaient provoquées, qui les a poussées; c'est plutôt un sentiment d'intérêt bien entendu. Certainement ce sont des penseurs généreux et désintéressés, comme Wilberforce, qui ont mis en avant cette idée d'abolir la traite des noirs, mais les premiers gouvernements qui y ont accédé l'ont fait parce qu'ils y voyaient leur avantage.

Le premier, le Danemark, en 1792, interdit la traite et le transport des esclaves dans ses colonies, qui n'étaient plus très importantes.

Les États-Unis suivirent cet exemple et défendirent la traite aux citoyens américains par une loi du 22 mars 1794; toutefois l'importation des esclaves par les sujets d'autres nations restait permise; peu à peu on arriva cependant à l'interdire.

Mais il ne faudrait pas croire que les Américains le fissent en obéissant à une pensée humanitaire, ils avaient seulement un but protecteur. Certains États, un effet, tels que la Virginie, le Tennessee, le Kentucky se livraient à l'élève des esclaves et voulaient être les seuls fournisseurs des États du Sud, qui en consommaient; la Caroline du Sud, l'Alabama, la Géorgie en avaient en effet besoin pour la culture du coton et de la canne à sucre. La Virginie prit donc l'initiative de cette prohibition, mais, les États qui employaient les travailleurs noirs ne se soumirent pas

volontiers à ce monopole et ce n'est qu'en 1808 que la Caroline du Sud, qui en importait le plus, y consentit. Renchérissant sur cette prohibition, le Congrès déclara en 1819 que toute importation d'esclaves aux États-Unis serait punie de mort.

L'Angleterre supprima ce trafic également pour des raisons économiques. L'idée de sa suppression avait été mise en avant par les quakers et surtout Wilberforce, qui avaient un but purement désintéressé. Les hommes d'Etat, comme Fox et Pitt, l'appuyèrent parce qu'ils y voyaient une cause supériorité pour leur patrie. Les pétitions des quakers furent d'abord repoussées par le Parlement de 1788 jusqu'à 1806. Puis, sous le ministère de lord Granville, le bill du 23 février 1807, portant abolition de la traite, fut voté par le Parlement. Pendant toute la période de la Révolution et de l'Empire, maîtresse des mers, l'Angleterre avait pu fournir abondamment ses colonies de travailleurs esclaves, tandis qu'à la fin du blocus continental, et pour la même raison, les colonies des autres nations européennes en manquaient. Si elle parvenait à faire abolir à celles-ci la traite, c'était pour un certain temps la supériorité économique assurée à ses possessions. D'autre part elle avait l'Inde, qui lui permettait de fournir des bras aux colonies des autres pays qui en manquaient. « Tant qu'ils ont eu, dit M. de Mandat-Grancey, des colonies comme celles des autres Etats européens, des colonies où l'on ne peut faire pousser cannes à sucre et coton qu'en employant des esclaves, ils ont été les premiers négriers du monde. Mais, quand après la conquête de l'Inde, les Anglais ont constaté qu'ils pouvaient devenir, grâce à la population surabondante de cette conrtée, les fournisseurs du monde entier, sans avoir recours à l'esclavage, ils sont devenus négrophiles et négrophiles d'autant plus ardents, que l'abolition de l'esclavage, para-

lysant les colonies concurrentes, devait finir par leur assurer un monopole. Le peuple anglais place sa philanthropie à intérêts. » (1) De plus, pendant la longue guerre qui finit en 1815, il avait, par le droit de visite, un excellent moyen de ruiner les marines concurrentes; avec l'abolition de la traite, il conservait cette pratique en temps de paix. Aussi vit-on le Cabinet de Londres se faire aux traités de Paris et de Vienne, en 1814 et en 1815, le champion de la liberté des noirs. L'article 1er additionnel du traité du 30 mai 1814 disait que le Roi de France unirait ses efforts à ceux de Sa Majesté britannique pour obtenr des divers pays l'abolition de la traite dans le délai de cinq ans.

Le Congrès de Vienne fit ensuite, le 8 février 1815, une déclaration réprouvant « ce fléau qui a si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et affligé l'humanité ». Mais les plénipotentiaires se bornaient à des déclarations de principe, sans édicter de mesures précises, ni fixer de délai dans lequel la traite dût disparaître. A Aix-la-Chapelle en 1818 et à Vérone en 1822 on répéta de semblables exposés de théories. Pour les mettre en pratique, les lois particulières des Etats édictèrent des peines contre les négriers et l'Angleterre, afin de ne pas perdre le droit de visite auquel elle tenait tant, prit l'initiative d'organiser par des traités des croisières où un droit de visite réciproque serait accordé aux vaisseaux de guerre de chaque partie sur les navires de commerce de l'autre nation, dans certains parages. C'est dans ces conditions qu'elle conclut avec la France les conventions de 1831 et de 1833. Après avoir fait des pactes analogues avec la plupart des puissances, le cabinet de Saint-James réunit à Londres une conférence où vingt-six Etats, tant européens qu'américains étaient représentés. Leurs délégués signèrent

(1) Souvenirs de la côte d'Afrique, p. 79.

le traité du 20 décembre 1841, par lequel l'Angleterre, la France, la Russie, la Prusse et l'Autriche assimilaient la traite à la piraterie et se reconnaissaient un droit de visite réciproque sur leurs vaisseaux. Les Chambres françaises refusèrent de ratifier la convention et réclamèrent même l'abolition du droit de visite concédé en 1831 et en 1833. Ces traités furent remplacés par celui du 29 mai 1845 conclu pour dix ans avec l'Angleterre; il déclarait que chacune des deux nations conserverait la juridiction exclusive sur les navires de son pays; les vaisseaux de l'autre partie ne pouvaient que se livrer à la vérification du pavillon sur les bateaux suspects, afin de bien s'assurer qu'ils appartinssent à la marine de l'autre puissance. Ce traité une fois échu ne fut pas renouvelé, mais des instructions concertées entre les deux pays furent données à leurs marines respectives en 1859, puis en 1867; elles étaient basées sur les mêmes principes que la convention de 1845. La plupart des autres Etats furent moins susceptibles et convinrent avec l'Angleterre d'exercer un droit de visite réciproque sur leurs navires.

Tel était l'état de la question de la traite en 1885. Après s'être assoupie pendant une vingtaine d'années, elle prenait alors une acuité nouvelle. Les découvertes et les explorations récentes l'avaient remise en lumière, car on constatait que les croisières organisées n'étaient pas suffisantes; elles n'atteignaient pas leur but, et les traitants en étaient quitte pour mieux se cacher; d'autre part, c'était sur mer seulement qu'elles entravaient le commerce de ceux-ci. Les routes de terre restaient ouvertes en Afrique, et les négriers en profitaient pour conduire leurs caravanes d'esclaves jusqu'au Maroc ou en Tripolitaine. Une réforme des moyens usités jusqu'alors s'imposait donc. Aussi s'empressa-t-on de profiter de la réunion de la Conférence de

Berlin, nécessitée par les difficultées survenues dans l'Afrique centrale, pour réglementer à nouveau cette question de la traite. Dès son discours d'ouverture, le prince de Bismarck laissa voir que ce serait là un des points sur lesquels devrait se porter l'attention des plénipotentiaires.

« Le gouvernement impérial, dit-il en parlant du but de la Conférence, a été guidé par la conviction que tous les gouvernements invités partagent le désir d'associer les indigènes de l'Afrique à la civilisation, en ouvrant l'intérieur de ce continent au commerce, en fournissant à ses habitants les moyens de s'instruire, en encourageant les missions et les entreprises de nature à propager les connaissances utiles et en *préparant la suppression de l'esclavage, surtout de la traite des noirs.* » (1) C'est ainsi qu'on se préoccupa dès le début de la réunion d'édicter contre les négriers des mesures qui allaient faire partie de la charte constitutive de l'Etat du Congo. L'Angleterre, par l'organe de sir Edward Malet, voulut faire compléter les dispositions sur la traite qu'elle avait obtenues par une série de traités avec les diverses puissances. Par son délégué, elle fit admettre l'assimilation complète « du commerce des esclaves à l'intérieur sur les fleuves » à la traite sur mer; désormais, ces deux trafics sont prohibés au même titre. Nous avons vu quelles raisons militaient en faveur de ce nouveau système : si l'on voulait détruire la traite, c'est dans sa source sur terre qu'il fallait la frapper, en empêchant les razzias, les marchés, les bazars et les caravanes d'esclaves et non seulement le transport sur mer. Sir Edward Malet aurait voulu que ces principes nouveaux s'appliquassent à toute l'Afrique, mais il se heurta au refus du délégué de la Turquie, qui, rappelant que la

(1). *Archives diplomatiques*, 1885, tome III, p. 71.

Conférence était réunie pour traiter exclusivement du bassin conventionnel, déclara que le Sultan, son souverain, s'opposerait à toute extension des résolutions de la Conférence à une autre partie de l'Afrique. Il fallut donc se borner à établir sur le Congo ce régime nouveau. C'était néanmoins un progrès, car jusqu'alors la traite sur terre n'avait été prohibée que par des conventions particulières entre puissances et non d'une façon absolue comme sur mer. Sir Edward Malet proposa également d'établir, au Congo, un tribunal international, composé de consuls qui statuerait sur le sort des navires saisis et sur la punition des coupables. Il reprenait ainsi une motion faite en 1818 à Aix-la-Chapelle par M. Capo d'Istria, au nom de l'Empereur Alexandre. Celui-ci demandait qu'on établît sur un point de la côte Sud-Ouest de l'Afrique un conseil suprême, dont les membres seraient nommés par les grandes puissances. Un certain nombre de bâtiments de guerre auraient été mis à sa disposition pour poursuivre les négriers et exécuter ses sentences. On se borna en 1885 à charger la Commission internationale de faire respecter les décisions de la Conférence dans les territoires vacants.

Le comte de Launay, délégué de l'Italie, demanda qu'on prohibât dans le bassin conventionnel le commerce des armes et celui de spiritueux. Ce dernier a, en effet, pour résultat d'amener la démoralisation rapide des races noires, qui, se livrant à l'ivrognerie, ajoutent encore à l'état de barbarie dans lequel elles vivent et finissent par disparaître. Le plénipotentiaire portugais demanda qu'on y joignît l'interdiction du trafic des chaînes, carcans, fouets et autres objets servant au commerce des esclaves. La discussion de ces projets fut repoussée jusqu'à celle de l'Acte de Navigation du Niger, car les populations musulmanes de cette

région ne connaissent pas l'usage des alcools, qui leur sont du reste interdits par le Coran. Mais, pour le Congo, dont les indigènes païens étaient depuis longtemps habitués aux liqueurs fortes, celles-ci formaient un article d'échange.

Néanmoins, lorsque, dans la séance du 18 décembre 1884, sir Edward Malet émit le vœu que les puissances du bassin du Niger eussent le droit d'apporter au commerce des spiritueux, dans les régions qui leur sont soumises, toutes les restrictions qu'elles jugeraient nécessaires à l'intérêt des indigènes, le comte van der Straeten Ponthoz, plénipotentiaire de la Belgique, demanda qu'on étendît ces dispositions au bassin du Congo. « Le nègre dit-il, succombe non physiquement, mais moralement à l'ivrognerie. Si les puissances ne le sauvent pas de ce vice, elles feront de lui un monstre qui dévorera l'œuvre de la Conférence. » (1) Néanmoins, à cause des considérations économiques que nous avons indiquées, cette proposition ne passa pas dans l'Acte général. On se contenta de laisser ici libre initiative aux diverses nations, à qui il appartient de prendre, chacune dans ses possessions, les mesures nécessaires pour éviter aux indigènes l'abus des spiritueux. L'Assemblée se borna donc à émettre la résolution suivante qui ne fut pas insérée dans la Déclaration finale : « Les Puissances représentées à la Conférence, désirant que les populations indigènes soient prémunies contre les maux provenant de l'abus des boissons fortes, émettent le vœu qu'une entente s'établisse entre elles pour régler les difficultés qui pourraient naître à ce sujet, d'une manière qui concilie les droits de l'humanité avec les intérêts du commerce, en ce que ces derniers peuvent avoir de légitime. » (2)

(1) Voir Calvo. *Le Droit international*, I. p. 412.
(2) Calvo, I. p. 412.

Le comte de Launay demanda également que, suivant la pratique que l'Angleterre avait essayé d'introduire en 1845, on assimilât la traite intérieure à la piraterie, ce qui eût permis à toute nation de châtier les négriers, sans s'inquiéter du pavillon dont ils se réclamaient. M. Kasson, au nom des Etats-Unis, se rallia à cette motion, en demandant aux diverses puissances de s'engager à ne jamais donner asile aux traitants, qu'ils fussent ou non leurs nationaux. Mais on lui fit observer que le droit public de certains Etats ne permet pas l'expulsion des citoyens sans un jugement, ou, même après une décision judiciaire, ne comporte pas la peine du bannissement. On n'assimila donc pas le commerce intérieur d'esclaves à la piraterie, ce qui eût internationalisé le droit de le punir et on laissa l'obligation de l'interdire et de le châtier aux puissances exerçant au Congo une souveraineté ou une influence. Chacune d'elles prendra à cet égard les dispositions qu'elle jugera conformes au but à atteindre, comme elle le fait pour la traite sur mer. On convint enfin de comprendre dans l'interdiction de ce trafic, les esclaves de toute race, malgré l'opposition du délégué de la Porte; cette mesure s'applique donc même aux esclaves blanches, telles que les Circassiennes et l'on arriva ainsi à libeller de la façon suivante l'article 9 de l'Acte général du Congrès :

« Conformément aux principes du droit des gens tels qu'ils sont reconnus par les puissances signataires, la traite des esclaves étant interdite, et les opérations qui, sur terre ou sur mer, fournissent des esclaves à la traite devant être également considérées comme interdites, les Puissances qui exercent ou qui exerceront des droits de souveraineté ou une influence dans les territoires formant le bassin conventionnel du Congo déclarent que ces territoires ne pourront servir ni de marché, ni de voie de transit

pour la traite des esclaves de quelle race que ce soit. Chacune de ces puissances s'engage à employer tous les moyens en son pouvoir pour mettre fin à ce commerce et pour punir ceux qui s'en occupent ».

Il faut en effet ne pas oublier que c'est au bassin conventionnel seul que s'appliquent les prescriptions des puissances. C'est là seulement que la traite à l'intérieur est interdite, que les puissances se sont engagées à faire disparaître les razzias, les caravanes, les bazars d'esclaves et cela, qu'il s'agisse d'enlever des noirs pour aller les vendre ailleurs ou d'y amener des esclaves blancs pour en faire le trafic. De plus ce n'est qu'aux possessions des puissances signataires, dans le bassin du Congo, que s'appliquent ces principes. Pour les autres souverainetés qui s'y trouvent, comme par exemple les chefs indigènes, il faudrait pour les appliquer dans leurs Etats des conventions spéciales conclues avec eux. Mais pour les prises de possession que ferait dans l'avenir une des nations ayant signé l'Acte de Berlin, elles ne peuvent avoir lieu qu'en conformité des dispositions précitées.

Les décisions de la Conférence ne visaient donc que le commerce des esclaves, la traite et non le fait de posséder des esclaves; c'était non l'institution de l'esclavage elle-même, mais les moyens de recruter ses victimes qu'elles prohibaient. D'autres causes que les « marchés » qu'elle défendait font que des individus sont réduits en servitude; ainsi on peut devenir esclave par hérédité, à la suite d'une peine encourue, ou par le moyen d'une vente volontaire et isolée. Mais néanmoins, c'était là un coup très dur porté à cette pratique, car l'interdiction de la traite sur terre tarissait la principale source où celle-ci s'alimentait, c'est-à-dire les razzias suivies de ventes publiques. Les autres modes de réduction en esclavage sont plutôt des usages

locaux que les puissances devront s'attacher peu à peu à faire disparaître. La privation de la liberté peut aussi résulter d'une autre cause très pratiquée en Afrique, c'est-à-dire la guerre de tribu à tribu. On a pu se demander si une telle manière de se procurer des esclaves était interdite par l'Acte de Berlin. Il semble qu'ici une distinction s'impose : si la lutte a pour but de se procurer des captifs qu'on réduira en servitude, elle est certainement interdite, car elle est comprise dans les razzias prohibées, bien que les vaincus ne doivent pas être emmenés au loin pour être vendus. Si au contraire ils s'agit des prisonniers faits comme butin dans une guerre isolée et, qu'au lieu de massacrer, les vainqueurs conservent pour leur usage domestique ou agraire, ce n'est pas là une question de traite, mais une coutume locale que les Etats européens devront faire disparaître par la persuasion.

L'Acte de Berlin, en assimilant à la traite sur mer le trafic des esclaves sur terre, complétait les mesures prohibitives prises jusque là contre ce commerce. Il s'agissait maintenant de pourvoir à l'exécution de celles-ci et c'est une des raisons qui portèrent la Conférence à fonder l'Etat indépendant du Congo. L'existence au centre de l'Afrique, sur les bords des lacs Tanganika et Nyassa, dans les contrées du Lualaba, du Kasongo et du Muata-Yamvo, c'est-à-dire dans les régions qui sont le cœur même du trafic des esclaves, d'une souveraineté civilisée qui se donnait pour but de poursuivre cet odieux trafic, devait plus faire pour la cause humanitaire que l'action combinée de toutes les grandes puissances. L'Etat libre n'a pas failli à ce devoir et nous verrons bientôt les diverses mesures qu'il a édictées en vue de ce résultat.

Le mouvement anti-esclavagiste prenait du reste de jour en jour une extension plus grande. Penseurs et re-

ligieux essayaient d'émouvoir les peuples civilisés au sujet des misères des noirs et l'on peut dire que jamais la détresse de ceux-ci n'avait été plus grande. C'est qu'en effet le résultat des anathèmes portés par les divers Congrès contre la traite n'avait pas été de décourager les négriers, mais seulement d'imposer à leurs victimes une recrudescence de souffrances. Obligés d'échapper aux croisières, les traitants durent réduire leurs bâtiments et par là entasser davantage les esclaves. Il en est résulté des tortures plus grandes pour ceux-ci et une mortalité plus forte s'en est suivie. Les statistiques, autant qu'on peut en avoir sur un tel sujet, apprennent qu'avant l'interdiction de ce trafic, le « déchet » de ce bétail humain à bord des navires était de 14 0/0; il est aujourd'hui de 25 0/0.

La traite, depuis qu'elle n'alimente plus le marché américain, n'a ses débouchés qu'en Orient: mais ceux-ci se sont accrus depuis un certain nombre d'années et grâce à cela, la traite en Afrique, au dire de Mgr. Lavigerie, va toujours en croissant. La cause de cette augmentation de demande a été d'abord la suppression en Turquie de l'esclavage des blancs, qui venaient, soit des enlèvements faits par les pirates barbaresques dans la Méditerranée, soit de ceux qui étaient pratiqués en Circassie. De plus la production de l'Arabie, pays agricole, s'est notablement accrue depuis la percée de l'isthme de Suez; cette contrée ne possède que huit millions d'habitants pour 700.000 kilomètres carrés: elle manque de bras pour la culture et c'est par la traite qu'elle s'en procure. Il faut ajouter, du reste, que l'esclave arabe est en général bien traité. Il fait partie de la famille et garde pour lui une partie du produit de son travail. Il peut même le plus souvent exiger sa revente s'il est maltraité.

Voyant que malgré toutes les prohibitions faites et toutes

les mesures prises, ce commerce illicite tendait plutôt à s'accroître, certains économistes ont cherché un moyen de concilier les divers intérêts mis en présence par cette question de la traite. M. de Molinari (1) par exemple, après avoir constaté que le recours à des croisières ou à la création de petites armées a pour effet d'augmenter le déchet des caravanes plutôt que de les supprimer, propose une autre solution. Le transport des esclaves d'Afrique en Asie, dit-il répond à un besoin de travail, de bras. Or le plus simple serait de remplacer cette immigration forcée par l'immigration volontaire. Celle-ci existe déjà, mais elle est absolument insuffisante. Elle est fournie par des Somalis, qui, après être allés à la Mecque, sont restés dans le pays ou y sont allés volontairement en quête de travail. Si le nègre n'émigre pas, c'est non par attachement pour sa patrie, mais parce qu'il ne connaît pas les endroits où son travail est recherché. D'autre part si les Arabes achètent des esclaves, c'est non par goût de l'esclavage (car chaque individu coûte cher et peut tomber malade ou mourir), mais parce que c'est pour lui le seul moyen de recruter des travailleurs. Il faudrait donc former une grande compagnie qui aurait pour but de fournir des bras à l'Arabie. Dirigée par des notabilités anti-esclavagistes, bien au courant du marché du travail asiatique, elle établirait de nombreux bureaux de recrutement sur la côte d'Afrique et, en peu d'années, cette concurrence de travailleurs libres tuerait la traite, car celle-ci ne donnerait plus de profits. Ce transport deviendrait une industrie, comme celle des compagnies chinoises qui transportent en Amérique les émigrants du Céleste-Empire.

C'est là une conception qui, parfaite en théorie, serait

(1) *Journal des Economistes* 1889, p. 332.

peut-être un peu difficile à réaliser dans la pratique, mais il est certain que si l'on pouvait persuader aux marchands d'esclaves que leur propre intérêt leur conseille d'abandonner ce trafic, ce serait un grand progrès vers la disparition de la traite.

« Pour arriver à supprimer l'esclavage, dit M. de Brazza, il faut créer chez les nègres des intérêts nouveaux et leur faire comprendre qu'ils ont plus d'avantage à s'adonner aux travaux de la culture et à l'exploitation des richesses naturelles de certaines régions qu'à continuer leur honteux trafic (1). »

Cet explorateur, sur l'expérience duquel on ne peut se méprendre, cite du reste ce fait, que les traitants de l'Ogoué ont spontanément renoncé à ce commerce depuis la domination française pour se livrer au négoce ordinaire, qui leur donne de plus grands profits.

Pendant qu'on essayait de donner une solution purement économique à ce problème africain, l'Eglise catholique, de son côté, prenait en main cette noble cause et cherchait à la faire triompher au nom de la plus pure civilisation, de celle qui résulte de la morale de l'Evangile. Le 5 mai 1888, le Pape, dans sa lettre encyclique aux évêques brésiliens, recommandait l'union de toutes les nations chrétiennes pour arriver à l'abolition de la traite. Il l'avait écrite sur la demande du grand apôtre de la croisade anti-esclavagiste, le cardinal Lavigerie, évêque de Carthage et primat d'Afrique. Depuis longtemps, celui-ci avait consacré sa vie à l'œuvre de la libération des esclaves. Pour cela il avait créé les missionnaires d'Afrique connus sous le nom de Pères blancs, qu'il envoya sur tout le Continent Noir et en particulier dans la région des Lacs, évangéliser

(1) *Revue maritime*, août 1885.

les populations indigènes et racheter quand ils le pouvaient les enfants emmenés par les négriers. En 1889, il fit plus : il créa la Société anti-esclavagiste, qui, basée sur le principe religieux, devait combattre la traite par tous les moyens. Pour lui recruter des adhésions, il parcourut alors l'Europe, décrivant partout les horreurs dont les négriers se rendaient coupables et soulevant, par sa parole vibrante, un grand courant en faveur de l'émancipation des noirs. La Société nouvelle devait d'abord agir sur l'opinion publique par des prédications et des conférences, pour provoquer un mouvement de sympathie envers les nègres. Elle avait ensuite pour mission de réunir les ressources pécuniaires pour l'entretien de l'œuvre et pour cela des comités, gardant un caractère strictement national, devaient être établis dans chaque pays, qui avait ainsi sa société anti-esclavagiste propre.

Enfin elle devait favoriser les engagements volontaires dans un ordre religieux nouveau qui, constitué sur des bases analogues à celles de l'ordre de Malte, dont il reprenait les traditions, s'appellerait les Frères du Sahara. Il ne s'agissait pas de constituer de petites armées pour aller combattre les roitelets nègres, mais de réunir des soldats en nombre suffisant pour maintenir la paix sur les territoires esclavagistes et empêcher les traitants, soit d'opérer des razzias, soit de traverser les régions où seraient établis les postes. Ils formeraient, selon l'expression de Mgr Lavigerie, une « gendarmerie sacrée ». Ces volontaires ne devaient du reste former que les cadres de la petite troupe anti-esclavagiste. Leurs hommes seraient fournis par les néophytes indigènes. Cette idée avait été suggérée au prélat par l'exemple du capitaine Joubert, ancien officier des zouaves pontificaux, qui depuis une dizaine d'années s'était établi sur les bords du Tanganika

pour y combattre la traite. Il y avait formé avec de jeunes chrétiens une troupe de trois cents hommes et interceptait ainsi les convois des négriers. Son quartier général était à Saint-Louis du Mrumbi. Le capitaine Jacques le rejoignit ensuite et s'établit à Albertville. Tous deux sont au service de la Société anti-esclavagiste et protégés par l'Etat indépendant, qui envoie, lorsque cela est nécessaire, des expéditions les secourir; il donnent aux noirs une éducation militaire qui leur permettra de résister à leurs oppresseurs. En 1894, le capitaine Jacques fonda, sur le bord du Tanganika, un camp où chaque tribu doit envoyer toutes les années un certain nombre de jeunes gens, qui s'y exercent à l'usage des armes à feu, afin de se défendre contre les traitants. Deux à trois cents jeunes gens y sont ainsi réunis; on leur donne un uniforme et, pendant trois mois, on les habitue à la discipline. Au bout de cette période, ils sont remplacés par d'autres et rentrent dans leurs foyers en mesure de lutter efficacement contre les Arabes.

En fondant la Société anti-esclavagiste, le cardinal Lavigerie avait écrit au Roi des Belges, une longue lettre pour lui exposer les misères des noirs, les moyens qu'il allait prendre pour les soulager et lui demander de joindre ses efforts aux siens.

Léopold II n'avait pas attendu cette requête pour se remettre à la tête du mouvement qui se produisait en faveur de l'émancipation des nègres. On sait les sympathies que de tout temps il avait manifestées pour la cause de la civili sation de l'Afrique ; voyant le grand courant qui se formait en ce sens depuis quelques années, il jugea le moment venu, en 1889, de provoquer à Bruxelles la réunion d'une Conférence destinée à prendre des mesures pour « mettre un terme aux crimes et aux dévastations qu'engendrait la

traite des esclaves africains, et protéger efficacement les populations aborigènes de l'Afrique. »

Elle dura du 18 novembre 1889 au 2 juillet 1890, sous la présidence du baron de Lambermont. La plupart des gouvernements s'y étaient fait représenter; on y remarquait les délégués de l'Etat du Congo, qui était du reste intéressé au premier chef aux résolutions qu'on allait prendre.

On a dit avec raison que la Conférence de Bruxelles n'avait fait que mettre à exécution les principes posés par le Congrès de Berlin : celui-ci a été la théorie, celle-là la pratique. Aussi l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1891 est-il une sorte de Code de répression de la traite, ne faisant pas un exposé de principes, mais édictant des mesures précises. Ces prescriptions ont été prises en commun par les délégués d'Europe, mais leur application reste strictement nationale : c'est chaque pays qui est chargé de les faire exécuter dans ses possessions. D'autre part, c'est à l'Afrique entière et non seulement au bassin conventionnel du Congo, comme cela avait eu lieu à Berlin, que sont destinées les décisions prises. Enfin, elles s'appliquent à tout esclave trouvé sur le Continent Noir, quelle que soit sa race. Carathéodory-Effendi, délégué de la Turquie, demanda que l'on ne s'occupât que des esclaves d'origine africaine; il ne put l'obtenir.

Quant aux prescriptions des plénipotentiaires, elles sont de deux sortes : les unes visent la traite sur mer, les autres l'atteignent sur terre. La rédaction des premières était rendue très délicate par l'antagonisme de la France et de l'Angleterre, au sujet du droit de visite. Ce système consistant à permettre aux croiseurs d'un pays de visiter les navires de commerce des autres est un énergique moyen de répression pour les négriers. Mais il entraîne de telles vexations de la part de la puissance qui possède la

plus forte flotte, que le gouvernement français, depuis 1845, n'en voulait entendre parler. On chargea donc les représentants des deux nations adverses, M. Bourée et sir John Kirk, de préparer chacun un projet. Ce dernier conclut à l'établissement d'un droit de surveillance, de saisie réciproque pour les diverses puissances dans une zone qu'il déterminait ; mais ses prescriptions ne s'appliquaient qu'aux bâtiments à voile et de moins de 500 tonneaux, connus sous le nom de *boutres*. Il établissait pour juger les faits de traite des tribunaux mixtes où cinq puissances au moins devaient être représentées. En somme, bien qu'il n'en prononçât pas le nom, c'était le droit de visite qui réapparaissait dans la zone suspecte, et même dans les eaux territoriales comprises dans celle-ci.

Le projet français approuvait les limites proposées pour la région maritime soumise à la surveillance et demandait que celle-ci s'exerçât non seulement sur mer, mais aussi dans les escales et ports d'embarquement. D'autre part il repoussait absolument le droit de visite. M. de Martens, second plénipotentiaire de la Russie, fut chargé de fondre les deux projets. Son rapport, présenté par le prince Ouroussof et par lui-même, fut discuté pendant sept jours par la commission maritime et c'est lui qui a passé dans l'Acte général. La zone incriminée s'étend depuis le Beloutchistan, le long des côtes de l'Océan Indien, du golfe Persique et de la mer Rouge jusqu'à la pointe de Tangalane : de là elle suit une ligne conventionnelle, contournant l'île de Madagascar, et va rejoindre la côte du Beloutchistan, à 20 milles au large du cap Raz-el-Had ; dans toute cette région la surveillance ne s'applique qu'aux boutres. Pour les conditions d'arrêt de ces bateaux, on distingue, suivant qu'ils portent le pavillon d'une nation liée par des traités antérieurs, impliquant le droit de visite,

auquel cas celui-ci reste en vigueur, ou qu'ils appartiennent à un pays n'ayant pas de conventions de cette espèce (c'est-à-dire à la France), et dans ce cas, l'officier du croiseur ne peut se livrer qu'à l'enquête de pavillon. Celle-ci sert à prouver que le bâtiment porte bien les couleurs auxquelles il a droit. Pour s'en assurer, l'officier visiteur se fait présenter : l'acte constatant le droit de porter pavillon, le rôle d'équipage et, s'il y a lieu, le manifeste des passagers. Mais il ne peut se livrer à d'autres mesures, telles que la visite du navire ou l'appel des passagers. Si malgré cela, il conserve des doutes, il emmène le navire capturé dans le portle plus voisin de la nation dont se réclame ce dernier et là, une enquête est faite par les autorités locales, sous la surveillance de l'officier capteur. Si l'on reconnaît qu'il s'agit bien d'un bateau négrier, la confiscation est prononcée au profit du navire capteur.

Tout ceci était fait pour ménager les susceptibilités de la France. On prit en même temps un certain nombre de mesures destinées à éviter les usurpations très fréquentes de pavillon : ainsi. pour qu'une barque indigène soit autorisée à porter le drapeau d'une nation européenne, il faudra que son capitaine et la majorité de ses matelots soient originaires d'une des possessions africaines de ce pays. D'autre part, aucun indigène ne sera admis à s'embarquer sur le littoral africain, ailleurs que dans les ports où résident des autorités d'une des puissances signataires. Enfin tout esclave, réfugié sur un bâtiment de guerre, est par le fait même affranchi et le commandant ne doit pas le rendre, même s'il est accusé d'un délit de droit commun, dans le cas où il a des raisons de croire qu'on le remettrait en esclavage.

Pour réprimer la traite sur terre, le plénipotentiaires ont édicté une série de dispositions, qui intéressent surtout l'Etat

du Congo, puisqu'il est placé au centre même des opérations des négriers. Les puissances s'engagent à établir le plus tôt possible dans toutes leurs possessions où se fait la chasse à l'homme, des services administratifs, judiciaires, militaires et religieux. Elles doivent créer des stations fortement occupées et les relier entre elles par des routes ou s'il est possible, par des voies ferrées. Elle feront surveiller par des colonnes mobiles les routes ordinairement suivies par les trafiquants et y arrêteront les convois en marche ; des postes spéciaux seront établis aux points d'aboutissement et de croisement des routes de traite des régions voisines. Leurs autorités devront exercer une surveillance rigoureuse dans les ports et contrées avoisinant la côte, pour y empêcher l'embarquement d'esclaves venus de l'intérieur; elles devront aussi surveiller spécialement les bateaux indigènes.

Toute vente d'hommes dans les possessions européennes, même s'il s'agit de contrées où existe l'esclavage domesttique, sera nulle et non avenue ; les libérés seront renvoyés chez eux, ou s'ils préfèrent rester dans le pays où ils se trouvent, on tâchera de leur trouver des moyens d'existence; tout fugitif arrivant à la frontière de colonies européennes sera aussitôt mis en liberté. Les puissances s'engagent à créer des bureaux d'affranchissement ou d'autres institutions analogues pour rendre la liberté à tout esclave qui s'y présentera. Un bureau international est établi à Zanzibar pour concentrer tous les renseignements sur le trafic des négriers et les divers Etats se communiqueront chaque année leurs statistiques de traite, ainsi que les règlements qu'elles auront pris pour arrêter ce commerce. Ce échange sera fait par l'intermédiaire d'un bureau spécialement créé pour cela au Ministère des Affaires Etrangères de Belgique.

La Conférence de Bruxelles prit en même temps l'initiative de réglementer le commerce des spiritueux et des armes en Afrique, question qui, on s'en souvient, avait été agitée au Congrès de Berlin. Elle traça une zone s'étendant entre le 20° de latitude Nord et le 22° de latitude Sud parallèles où s'appliqueront ses prescriptions à ce sujet. Dans l'intérieur de ces limites, pour les armes à feu perfectionnées, elles devront être à leur arrivée enfermées dans les magasins de l'Etat et enregistrées par les soins de celui-ci ; il leur fera de plus apposer une marque distinctive et ne les remettra qu'à des personnes sûres. Seuls les fusils non rayés à silex et les poudres dites « de traite » pourront être remises aux indigènes : exception est faite, bien entendu, à ce régime pour les armes destinées aux troupes. Ces dispositions sont arrêtées pour une période de douze années.

Pour les spiritueux, leur commerce est réglementé dans les mêmes régions que celui des armes. On distingue pour eux deux cas. S'il s'agit d'un pays, où par suite des prohibitions faites par la religion ou pour toute autre cause, leur usage est inconnu, comme par exemple, chez les populations musulmanes du Niger, interdiction absolue est faite de l'introduire. Si, au contraire, comme chez les peuplades du Congo, la consommation des boissons fortes existe, celles-ci seront frappées pendant trois ans d'un droit de 15 francs par hectolitre d'alcool à 50 degrés centigrades. Au bout de cette période, cette taxe sera élevée à 25 francs pour trois nouvelles années; enfin au bout de ce laps de temps, les puissances reviseront le droit en question. Chaque nation prendra chez elle les mesures nécessaires à l'exécution de cette prescription. Toutefois ceci suscita des difficultés. Plusieurs nations colonisatrices, en particulier l'Angleterre, ont pour coutume d'abandonner

la mise en valeur de certaines régions à de grandes compagnies de colonisation auxquelles elles délèguent l'exercice de leurs droits régaliens, dont elles ne conservent ainsi que la jouissance. De plus cette même nation a certaines colonies, comme l'Australie et le Canada, où son autorité n'est guère que nominale. Le comte d'Alvensleben, délégué d'Allemagne, aurait voulu que l'Angleterre s'engageât à faire appliquer les règles qu'on venait d'édicter pour le trafic des armes et des spiritueux à ces autonomies administratives. Lord Vivian répliqua, au nom de la Grande-Bretagne, que cela était constitutionnellement impossible, la métropole ne pouvant empiéter sur les privilèges des colonies. Ceci est d'autant plus dangereux, que la Compagnie à charte du Sud-Africain possède, sous l'égide de l'Angleterre, de vastes territoires sur le Zanbèze, qui sont des pays de traite, et elle sera très peu disposée à sévir, car le commerce des armes et des spiritueux dans ces parages lui donne de gros bénéfices.

Enfin, sur la proposition de M. de Lambermont, les délégués des puissances, reconnaissant que les dispositions qu'ils venaient d'édicter entrainaient des dépenses qui seront une lourde charge pour un pays ayant un budget aussi minime que l'Etat du Congo, sont partiellement revenus sur la liberté commerciale, édictée pour vingt ans, par le congrès de Berlin, dans le bassin conventionnel du Congo. Ils permirent d'établir dans cette région des droits d'entrée ne dépassant pas 10 o/o de la valeur au port d'arrivée des marchandises importées. Une négociation devait être entamée entre les diverses souverainetés de cette contrée pour régler uniformément ces taxes. Mais on maintenait l'interdiction de tout droit différentiel entre les divers Etats et on exigeait la plus grande simplification possible des formalités. Ce régime nouveau était établi

pour quinze ans, mais au bout de cette période, la faculté d'établir ces droits d'entrée réduits restait acquise au bassin conventionnel. Nous aurons, du reste, l'occasion de revenir sur cette disposition.

En se séparant, les délégués décidèrent que les Etats qui n'avaient pas pris part à la Conférence, pourraient dans la suite adhérer à ses résolutions et convinrent d'ouvrir un délai d'un an pour l'échange des ratifications. On sait qu'on dut prolonger ce terme de six mois, la Chambre des députés français ayant, le 25 juin 1891, refusé par une susceptibilité exagérée de ratifier l'œuvre de ses délégués. Après l'échange d'une série de notes diplomatiques entre la Belgique et la France, celle-ci finit par déposer à Bruxelles le 2 janvier 1892 une ratification partielle, ne comprenant pas la délimitation de la zone suspecte et les questions d'enquête, de détention et de jugement au sujet des navires saisis.

Nous avons déjà dit que l'Etat indépendant du Congo, en raison de sa situation géographique, était plus que tout autre intéressé aux délibérations de la Conférence de Bruxelles. Une des dispositions de celle-ci, celle qui a trait à l'établissement de légers droits d'entrée dans le bassin conventionnel, le visait même spécialement. Il est vrai qu'il n'avait pas attendu la réunion de cette Assemblée pour prendre contre les traitants des mesures énergiques. En le faisant, il se bornait du reste à réaliser un des buts de sa fondation, qui était la disparition du commerce des esclaves.

Pour arriver à ce résultat, l'Etat a procédé de deux façons : d'une part il a édicté toute une série de mesures contre les faits de traite; d'autre part il a, par ses opérations militaires, donné la chasse aux négriers.

Au point de vue législatif, les actes officiels de l'Etat

sur l'abolition de l'esclavage sont : l'Acte de Berlin (articles 6 et 9), le Code pénal (art. 11 et suivants), le Code civil (art. 428 et 429), la législation spéciale sur le contrat de louage de service et enfin les décrets sur le trafic des armes et des spiritueux.

La traite est formellement interdite; ainsi le décret du 1er juillet 1891 édicte une série de peines contre la capture des personnes. Si celle-ci est faite par une bande, comme c'est le cas pour les traitants, elle est punie de la mort ou de la servitude pénale pérpétuelle (1). Le bailleur de fonds pour les opérations de ce genre est passible des mêmes peines que leur auteur. Le transporteur, le receleur, les complices d'un fait de traite, tombent également sous le coup de la loi. Le seul fait de former une association dans ce but est aussi réprimé. Enfin toute personne punie pour un fait de ce genre doit une fois libérée déposer un cautionnnement, avant de pouvoir faire un acte commercial quelconque dans les régions de traite.

Tout autre est la question de l'esclavage domestique. Ici on se trouve en présence d'un fait, regrettable sans doute, mais qui est consacré par de très longues traditions et qui est la seule forme du travail dans le Continent Noir. Sa disparition brusque serait le signal d'une profonde perturbation dans l'état économique du pays. On ne peut attendre sa disparition que de très lentes transformations. Si l'on devait supprimer absolument la traite, qui est la ruine de l'Afrique, il en était autrement de sa conséquence, de l'esclavage domestique.

« Deux fléaux, disait M. de Lambermont, dans son rapport sur la liberté du commerce au Congrès de Berlin, pèsent sur la condition actuelle des peuples africains, l'es-

(1) La servitude pénale remplace la réclusion qui serait intolérable sous les tropiques.

clavage et la traite... Certes l'esclavage doit disparaître, c'est la condition même de tout progrès économique et politique, mais des ménagements sont indispensables. La traite a un autre caractère : c'est la négation même de toute loi, de tout ordre social. La chasse à l'homme est un crime de lèse-humanité. Il doit être réprimé partout où il sera possible de l'atteindre ».

Ne pouvant donc interdire l'esclavage lui-même, faute d'un autre système économique à mettre à sa place, l'Etat du Congo a tout fait pour saper sa base. Nous avons vu que sa principale source, la traite, a été interdite. D'autre part, s'il est toléré, il n'est du moins pas reconnu officiellement. Le Code Civil ne reconnaît pas le statut servile. Si l'esclave s'échappe, aucun recours devant les tribunaux n'est possible. Bien plus le Code Pénal punit le fait d'enlever ou de retenir de force une personne. Un esclave peut donc, en tout état de cause, venir se présenter devant les autorités pour réclamer sa mise en liberté ; il ne tient qu'à lui de devenir libre. Mais, ce qui prouve combien c'est là un préjugé enraciné dans les mœurs, beaucoup d'esclaves ne voudraient pas de la liberté, ne sachant qu'en faire. Il faut dire, pour expliquer cet état de choses, que l'état servile est en général peu dur au Congo. L'esclave ou « *mulek* » fait partie de la famille. Il doit payer à son maître une certaine redevance, moyennant laquelle il se marie, fait du commerce à son compte et achète même des esclaves s'il en a le moyen ; c'est donc plutôt un client, au sens qu'attachaient les Romains à ce mot. S'il ne peut suffire à ses besoins, il trouve aide et secours auprès de son maître, qu'il n'appelle du reste que son père. On comprend donc fort bien que, dans ces conditions, des peuplades, qui n'ont pas encore sur l'égalité des hommes les idées que donnent le christianisme

et la civilisation ne veuillent pas abandonner un état social qui dure depuis des siècles.

Dans un autre ordre d'idées, bien avant que la Conférence de Bruxelles ne statuât sur le trafic des armes à feu et des boissons alcooliques, l'Etat libre avait songé à le réglementer. C'est ainsi qu'un décret du 17 septembre 1887 soumet le commerce des spiritueux dans tout le Haut-Congo, c'est-à-dire dans les territoires situés au-delà de la rivière Inkissi, à l'obligation pour tout négociant de se procurer une licence délivrée par le Gouverneur général ou un fonctionnaire désigné par lui. Cette permission pourra être soumise à des conditions spéciales, notamment à celle de ne pas vendre des alcools en quantités excessives ou de qualité nuisible à la santé. Le porteur de licence payera annuellement à l'Etat 2.000 fr. par établissement et 5.000 fr. par bateau faisant le trafic des spiritueux. Une autre disposition du Roi-Souverain, du 16 juillet 1890, abaisse d'un tiers le prix des licences, à partir de la mise en vigueur des dispositions de Bruxelles, établissant des droits d'entrée.

De même le décret du 11 octobre 1888 interdit le trafic dans tout l'Etat des armes à feu perfectionnées et de leurs munitions. Il défendit aussi temporairement le transport des fusils de toute nature dans le Haut-Congo. Une autre prescription du 28 janvier 1889 défendait en deçà du Lukungu la détention d'armes à feu autres que les fusils à silex, sans une autorisation du Gouverneur général.

Deux décrets, l'un du 4 mars, l'autre du 16 juin 1892 mettent en pratique les dispositions qu'au même moment les diverses puissances arrêtaient à Bruxelles. Le premier soumet la détention d'armes à feu perfectionnées à l'obtention d'un port d'armes qui ne pourra être donné qu'à

des personnes offrant assez de garanties pour qu'on soit sûr qu'elles ne les vendront ni ne les céderont. L'autre déclare que ces mêmes armes à leur arrivée à Boma, Banana ou Matadi seront enfermées dans les entrepôts de l'Etat. Leurs propriétaires ne pourront les retirer qu'après qu'elles auront été marquées à la crosse d'une étoile brûlée, surmontant le numéro d'enregistrement du fusil.

Enfin une nouvelle disposition du 10 mars 1893, émanée du Roi-Souverain, met la législation en complet accord avec les principes posés à Bruxelles et que nous avons étudiés : interdiction de posséder d'autres armes et munitions que les fusils à silex et la poudre de traite, sans un port d'armes individuel donné aux personnes sûres, dépôt de ces armes à leur arrivée dans les magasins de l'Etat, leur enregistrement, etc...

Ce n'était pas tout de posséder une législation complète contre la traite, il fallait la faire appliquer dans les districts où opéraient les négriers : l'armée en fut chargée. Il fallait commencer par occuper, après les avoir conquises sur les Arabes, les régions de traite. Ceci ne pouvait se faire que peu à peu, vu les faibles ressources du Congo ; aussi essaya-t-on d'abord de circonscrire une région en dehors de laquelle les marchands d'esclaves ne pourraient opérer; on leur assigna provisoirement comme limites le cours du Komani et de l'Arouwimi qu'ils ne devaient pas dépasser, mais ils le franchirent bientôt et tout fut à recommencer. Du reste, ils faisaient fréquemment des retours offensifs dans les contrées que les Belges leur avaient arrachées; c'est ainsi qu'en 1891 sous le chef négrier Makoutoubou ils ravagèrent tout le pays de Maroungou. Ils étaient partis du village de Karema à l'est du Tanganika, où s'organisent ordinairement ces expéditions. Ils emmenèrent 3.000 esclaves dont 1.000 moururent en route; à leur retour à

Karema, les Pères blancs purent racheter 110 enfants qui se trouvaient dans un état de faiblesse extrême et auraient augmenté à bref délai le nombre des morts. Cet exemple, choisi entre cent autres, montre la façon dont ils opèrent; dès que, pour une raison quelconque, les troupes de l'Etat se sont éloignées, ils en profitent. Cependant celles-ci, pour éviter ces retours, établissent partout où elles le peuvent des stations fixes, comme celles de Bangala, de l'Equateur, d'Oupato, du Stanley-Falls. Sur l'Arouwimi, c'est un vrai camp retranché qui a été construit. Les chefs de ces postes ont pour instruction d'établir autour d'eux de grandes plantations, qui groupent les populations en formant des centres agricoles et, en même temps, sont un noyau de résistance militaire. D'autre part, comme les fleuves servent beaucoup aux traitants, l'Etat s'efforce d'avoir une flotille capable d'y faire la police. Mettant aussi en pratique les conseils de ceux qui prétendent que le vrai moyen d'arrêter les marchands d'esclaves est de leur montrer que l'abandon de ce trafic constitue leur intérêt bien entendu, le Congo a essayé de gagner les négriers, quand il l'a pu, et de se les concilier : ainsi Tippo-Tip, chef arabe, qui vécut longtemps de rapines et fut un des traitants les plus redoutés, a été nommé vali du Stanley-Falls, à condition bien entendu qu'il renoncerait complètement à ce commerce.

CHAPITRE TROISIÈME

ORGANISATION POLITIQUE DU CONGO

SECTION I

Son Organisation intérieure

I. — *Le Roi-Souverain. — Union personnelle avec la Belgique.*

Lorsque, conformément à l'article 62 de la Constitution belge, le Roi demanda aux Chambres législatives l'autorisation nécessaire pour devenir le souverain d'un autre Etat, une certaine répugnance se manifesta parmi les membres du Parlement, qui craignaient que ce ne fût là pour la Belgique le commencement d'une politique coloniale, contraire aux traditions du royaume. Prévoyant ces difficultés, Léopold II avait cependant déclaré dans la lettre qu'il adressait à ce sujet à ses ministres, que les deux pays ne seraient liés que par une union personnelle. M. Bernaert, président du Conseil et ministre des finances, développa la pensée du Roi à la tribune de la Chambre des Représen-

tants: « Une union personnelle, dit-il, laisse les deux Etats unis absolument distincts, absolument indépendants; ils n'ont rien de commun entre eux, ni au point de vue militaire, ni au point de vue financier, ni au point de vue diplomatique. Le mot Union a la consécration du droit, de l'histoire et de l'usage; mais il n'est pas absolument exact, car il n'y a d'union que dans la personne du Roi; l'unité du Souverain est le seul lien entre les deux Etats (1) ».

M. Bara appuya les déclarations ministérielles: « Dans l'union personnelle, dit-il, les deux Etats qui ont le même prince ne confondent ni leurs lois, ni leurs fonctionnaires, ni leurs intérêts. Après notre vote, la Belgique sera aussi étrangère au Congo que toutes les autres puissances de l'Europe; nous n'aurons pas plus de droits et d'obligations vis-à-vis de cet Etat africain que les autres nations. Qu'il ait des difficultés intérieures ou extérieures, qu'il manque de ressources ou d'hommes, nous n'avons rien à lui fournir. Qu'il lèse autrui, qu'il soit mal administré, qu'il soulève des conflits et des guerres, nous n'y avons aucune responsabilité » (Séance de la Chambre des Représentants du 28 avril 1885).

A la suite de ces explications rassurantes, la Chambre, à l'exception de deux de ses membres et le Sénat, à l'unanimité moins une voix, autorisèrent le 30 avril 1885 Léopold II à devenir chef de l'Etat indépendant du Congo et déclarèrent que l'union entre la Belgique et le nouvel Etat serait exclusivement personnelle (2).

Il faut remarquer que la décision du Parlement ne vise que la personne de Léopold II, et non celle de ses successeurs. La longue expérience du roi des Belges actuel au

(1) Moniteur du 29 avril 1885

(2) Texte de la résolution, chap. I. section II.

sujet des questions africaines donnait en effet toute sécurité au Parlement sur l'usage qu'il ferait de sa nouvelle dignité, mais les Chambres ont voulu réserver l'avenir. Le rapport de la section centrale de la Chambre des Représentants s'explique formellement à ce sujet : « L'union qu'il s'agit d'établir entre les deux couronnes, disait M. Nothomb à la séance du 24 avril 1885, n'a aucun caractère dynastique ; (qu')elle est absolument personnelle à Sa Majesté Léopold II, reposant exclusivement sur sa tête et non transmissible, si ce n'est par une application nouvelle de la disposition constitutionnelle (1) ».

L'ordre de succession au trône du Congo n'est du reste réglé par aucun document officiel connu jusqu'à présent. Sans doute Léopold II doit avoir là-dessus des dispositions testamentaires, mais jusqu'ici elles sont restées secrètes. Pour le cas où la Belgique n'approuverait pas le testament où le Roi-Souverain lui lègue ses possessions africaines, il a dû se nommer un héritier. Il a pu le faire librement et n'est entravé pour cela par aucune règle preéxistante. Maître absolu du Congo depuis que l'Association internationale lui a transmis tous ses droits sur cette contrée, il peut choisir pour son successeur, soit un prince de sa famille, soit un étranger quelconque. Sur ce point, comme sur tant d'autres, la juste confiance qu'il inspire à tous ceux qui ont des intérêts dans l'Etat libre est la seule garantie de l'avenir de ce pays

D'autre part, l'union qui lie la Belgique et le Congo est purement personnelle. Les deux pays n'ont de commun que leur souverain ; à tout autre point de vue, ils sont absolument indépendants l'un de l'autre. Leur personnalité, soit externe, soit interne, reste complètement dis-

(1) *Moniteur officiel* du 25 avril 1885.

tincte. A l'encontre des Etats unis par un lien réel, qui, s'ils conservent leur souveraineté individuelle à l'intérieur, ne forment à l'extérieur qu'un seul et même pays, les Etats régis par une union personnelle, comme la Belgique et le Congo, restent aussi séparés vis-à-vis de l'étranger qu'ils le sont au dedans de leurs frontières. Sans doute le plus souvent ces derniers n'ont comme les premiers qu'une seule et même représentation diplomatique, mais cela vient de ce que les ambassadeurs sont accrédités auprès des diverses puissances, non par leur pays, mais au nom de leur souverain; c'est lui qu'ils sont censés représenter. Or, dans les deux cas, qu'il s'agisse d'union personnelle ou d'union réelle, il n'y a qu'un monarque et par conséquent il n'est besoin que d'un seul agent diplomatique. Mais en fait dans le premier cas, ce dernier cumule la représentation de deux pays, différents à l'extérieur aussi bien qu'à l'intérieur, alors que dans le second, il n'est gardien des intérêts que d'une nation, de la seule que forme aux regards de l'étranger deux Etats réellement unis.

Des liens aussi peu étroits n'engageaient donc en rien la Belgique et elle pouvait accepter son union personnelle avec le Congo sans craindre d'enfreindre sa neutralité. En même temps qn'il annonçait aux puissances son accession au trône du nouvel Etat, Léopold II avait proclamé la neutralité perpétuelle de celui-ci. Ce n'était pas nécessaire, car les conflits qui peuvent entraîner dans une lutte un des Etats personnellement unis n'ont aucune influence sur l'autre. L'histoire montre d'ailleurs que le Luxembourg, neutralisé par le traité du 11 mai 1867, resta lié de cette façon avec la Hollande jusqu'au 23 novembre 1890. Auparavant, la principauté de Neufchâtel, que sa qualité de membre de la Confédération Suisse avait

rendu neutre depuis 1815, n'en avait pas moins été personnellement unie à la Prusse jusqu'en 1857.

Une des grandes difficultés de la direction des deux Etats liés par une union personnelle est que le souverain, s'il veut maintenir fidèlement l'état de choses qui l'a porté à la tête de deux pays différents, doit empêcher d'un côté une dissociation complète des deux royaumes, qui aurait pour effet de le priver d'une de ses deux couronnes, et d'autre part un rapprochement plus intime des deux nations dont le résultat serait de les fondre en une seule. Or c'est un fait historique que des collectivités ne peuvent ainsi vivre juxtaposées sans chercher ou à se séparer complètement ou à se pénétrer réciproquement. Si les diverses races réunies sous un même sceptre ont les mêmes affinités, elles tendront à ne former qu'une seule nation. C'est ce qui est arrivé pour le Royaume-Uni, dont les trois royaumes ne sont plus guère distincts aujourd'hui que de nom; c'est ce qui se produit sous nos yeux pour la Suisse et les Etats-Unis, dont les éléments, cantons ou districts, après avoir été indépendants les uns des autres, se sont d'abord unis en une Confédération d'Etats, l'ont tranformée ensuite en un Etat fédéral et marchent aujourd'hui vers l'unification complète.

Si au contraire les divers peuples momentanément placés sous un même souverain ont des aspirations différentes, le lien qui les unit, si lâche soit-il, tend à se rompre. L'histoire de la Confédération germanique en est un exemple. Après une existence pleine de tiraillements de 1815 à 1866 elle a dû se dissocier à cette époque. Nous assistons de même aujourd'hui à la lutte des diverses races qui composent l'Autriche-Hongrie et s'efforcent de desserrer le lien qui les unit les unes aux autres. De même, nous voyons des colonies une fois civilisées s'éloigner peu à peu de la

métropole. Le Canada, l'Australie et le Cap, après avoir été de simples colonies anglaises, ne sont plus unis à la mère-patrie que par des liens fort lâches; leur situation actuelle est la dernière étape avant l'indépendance complète.

Le Congo devait d'autant moins échapper à cette grande loi des relations internationales, qu'il avait tout intérêt à s'unir intimement à la Belgique; Etat ayant besoin pour se développer d'éléments de civilisation puisés à l'extérieur, il devait chercher naturellement à les prendre dans le pays qui avait le même souverain que lui. Aussi pour le mettre en exploitation les capitaux belges se dirigèrent-ils vers le Congo et, d'un autre côté, les fonctionnaires et les officiers belges ont-ils pris la direction de l'administration et de l'armée de ce pays. C'était là une union de fait que la situation différente des Etats, l'un civilisé et l'autre non, l'un possédant des fonds inactifs, l'autre d'immenses territoires à exploiter, rendait inévitable. Mais ce ne sont pas seulement les particuliers qui se sont lancés dans cette voie; l'Etat belge lui-même les a suivis. Une loi du 29 juillet 1889 a en effet autorisé le gouvernement de cette nation à souscrire 10 millions d'obligations émises par la Société du chemin de fer de Matadi au Stanley-Pool. Celle-ci était, il est vrai, une entreprise privée. En agissant de la sorte, la puissance publique belge ne s'immisçait pas dans l'administration de l'Etat indépendant, mais elle se trouvait à l'avenir directement intéressée à la prospérité de cette contrée et c'est bien là une atteinte indirecte à la séparation absolue qui devrait exister entre les deux Etats.

Le Roi-Souverain est allé encore plus loin, et par son testament du 2 août 1889, il a enfreint les règles de l'union personnelle. Par cet acte, en effet, il lègue après sa mort le Congo à la Belgique. Il ne le transmet point à son héritier présomptif, comme c'était son droit, mais à son pays,

même si celui-ci devient républicain. Il consomme, en un mot, la fusion des deux États après sa mort. Ceci est directement opposé à l'union personnelle, qui laisse distincte la personnalité soit intérieure soit extérieure des deux pays; car si l'on comprend qu'un même monarque puisse réunir sur sa tête les couronnes de deux royaumes différents, on ne conçoit pas l'indépendance d'un État qui en aurait un autre pour souverain. Une telle stipulation constitue la ruine du régime adopté en 1885, en fixant un terme auquel l'union personnelle autorisée par le Parlement belge disparaîtra pour faire place à une incorporation pure et simple. Aussi pour qu'une telle cession produise son effet, faut-il que les Chambres lui donnent leur approbation. Elles ne l'ont pas encore fait, mais en attendant elles ont institué un régime qui lie temporairement au moins les destinées du Congo à celles de la Belgique.

En effet, aux termes de la convention passée le 3 juillet 1890 entre la Belgique et l'Etat indépendant, un prêt de vingt-cinq millions était fait sans intérêt à ce dernier pour dix ans. Mais six mois après l'expiration de ce terme, la Belgique pourra, si elle le veut, s'annexer le Congo. Si elle ne le fait pas, celui-ci aura un nouveau délai de dix ans pour opérer le remboursement, avec un intérêt annuel de 3 1/2 %. Évidemment un prêt d'un État à un autre, bien qu'il lie le premier à la prospérité du second, ne porte pas atteinte à l'indépendance de ce dernier. Mais dans le cas qui nous occupe, l'emprunt se présente dans de telles conditions qu'il semble incompatible avec les relations de deux pays qui doivent rester étrangers l'un à l'autre. D'abord cette clause d'une avance de fonds sans intérêts est un mode anormal de procéder aussi bien dans les rapports de pays à pays que de particulier à particulier. Elle im-

plique un don gratuit d'un des États à l'autre dont la compensation nécessaire se trouvera dans des concessions politiques devant inféoder la souveraineté du débiteur à celle de son créancier. Aussi la convention prévoit-elle l'incorporation du Congo à la Belgique, c'est-à-dire l'acceptation du testament de Léopold II et la ruine de l'union personnelle. Les jours de celle-ci sont donc comptés ; on lui fixe un terme. Un des deux pays, le Congo, par la convention de 1890, renonce à ce régime établi en 1885 ; il se déclare prêt à s'annexer en 1900 à la Belgique. Le maintien de l'union personnelle ne dépend plus que de l'un des deux contractants, de cette dernière ; à elle il appartiendra, au jour du terme, de dire si elle entend la conserver.

Mais en attendant cette date, le traité de 1890 institue un régime qui lie de telle façon le Congo à la Belgique, qu'on peut se demander si, même en l'état actuel, les deux pays sont indépendants l'un de l'autre. Tout en déclarant que « le gouvernement belge ne pourrait s'immiscer en aucune manière dans l'administration de l'État indépendant qui continuait à n'être rattaché à la Belgique que par l'union personnelle des deux couronnes (1) », le premier a le droit de demander au second communication de tous les documents qu'il veut « sur la situation économique, commerciale et financière de celui-ci, notamment des budgets de recettes et de dépenses et des relevés de la douane quant aux entrées et aux sorties (1) ». Enfin, le Congo ne pouvait à l'avenir contracter aucun nouvel emprunt sans l'assentiment du gouvernement belge. Cette dernière disposition surtout était exorbitante. Elle liait au point de

(1) Exposé des motifs du projet de loi approuvant le traité de cession de 1895, p. 71.

vue financier l'État indépendant au bon plaisir de la Belgique. Celle-ci peut pénétrer, afin de se renseigner, dans tous les détails du gouvernement congolais et lui interdire de chercher à l'étranger les ressources dont il a besoin. On pourrait dire que c'est là un contrôle nécessité par les intérêts qu'a désormais le Trésor belge à la bonne gestion des finances de l'État libre. Mais il n'en est pas moins vrai que ce dernier ne jouit plus vis-à-vis de la Belgique de sa complète indépendance, comme le voudraient les règles de l'union personnelle. On est donc bien loin de l'état de choses de 1885, alors qu'il s'agissait d'autoriser le Roi à devenir le chef de l'État indépendant. A cette époque on repoussait bien haut toute idée de colonisation et le rapport fait à la Chambre des Représentants par sa section centrale en fait foi. Il ne faut pas qu'on puisse croire, disait-il, « qu'il y aura un lien colonial quelconque entre les deux pays. Telle n'est pas la pensée du gouvernement. Il n'y a ici ni métropole, ni colonie ; il n'y a que deux États absolument séparés et l'exposé des motifs l'indique lui-même en se servant de la qualification de colonie internationale (1). »

Depuis lors, la situation a changé ; mais on peut dire que la pensée royale est sans cesse restée la même. Toujours Léopold II a voulu faire du Congo une colonie belge. Seulement en 1885, alors que l'opinion publique était hostile à toute expansion coloniale, il a dû employer un moyen détourné pour arriver à son but. En 1890, grâce à sa persévérance, les Belges s'étaient accoutumés à cette idée ; il pouvait donc, laissant tomber tous les voiles, montrer sa pensée toute entière.

En somme, à l'heure actuelle, la situation du Congo vis-

(1) Rapport de la section centrale *Moniteur* du 25 avril 1885.

à-vis de la Belgique n'est plus qu'une union personnelle dénaturée. Les règles générales de ce régime subsistent bien que les liens rattachant les deux pays se resserrent de plus en plus; la fusion des deux États ou plutôt la subordination complète de l'un à l'autre n'est pas encore opérée, mais elle est prévue et escomptée. Ce n'est plus là qu'une question d'années et le terme de cette évolution sera la transformation du Congo en une colonie belge pure et simple.

II

Le Gouvernement

La forme du gouvernement de l'État indépendant est la monarchie absolue. L'autorité suprême réside uniquement en la personne du Roi-Souverain. Celui-ci légifère par décrets et, comme sous tout gouvernement autocratique, il est seul responsable des mesures qu'il prend.

On ne pouvait en effet songer à faire participer les populations congolaises à la marche des affaires publiques. Il faudra encore de longues années avant qu'elles aient atteint un degré de civilisation suffisant pour avoir conscience des droits et des devoirs qu'implique la direction d'une nation au sein de la communauté internationale. D'autre part, pour qu'une entreprise coloniale puisse réussir, il lui faut avant tout l'unité de direction; aussi l'État libre, sous l'impulsion à la fois ferme et persévérante de Léopold II, a-t-il fait des progrès plus rapides qu'aucune colonie européenne.

Le Roi-Souverain a dû nécessairement s'entourer de collaborateurs qui l'aident dans la direction de son empire africain. Le gouvernement de l'État indépendant se com-

pose de deux organes distincts : le gouvernement central, dont le siège est à Bruxelles auprès du chef de l'État et le gouvernement local, dont le siège d'abord à Vivi, a été transporté à Boma en 1886. Nous allons étudier successivement ces deux rouages.

Le *gouvernement central* a subi depuis sa création de nombreuses modifications. Réduit d'abord à sa plus simple expression, il a été peu à peu développé, à mesure que le besoin de mécanismes nouveaux et plus compliqués se faisait sentir. Le Souverain a aussi dû compter avec les ressources restreintes dont dispose le Congo et, en conséquence, ne créer que les fonctions absolument indispensables. En 1885, la direction des affaires a été répartie entre trois ministres qui prenaient le nom d' « Administrateurs généraux ». C'étaient celui de l'intérieur, celui des finances, celui des affaires étrangères et de la justice.

Le département de l'intérieur comprend :

1° La division administrative du territoire, l'organisation des provinces ou districts et des communes, l'instruction publique, l'hygiène publique, la voirie et la police ;

2° La réglementation des voies de communication, le service des transports par terre et par eau, la construction et l'entretien des bâtiments publics ;

3° La direction de la force publique, comprenant le matériel d'artillerie, les armes et les munitions, celle de l'industrie et celle de l'agriculture.

Le département des finances a dans son ressort :

1° Les impôts, leur création et leur perception ;

2° Le régime des terres, qu'elles soient occupées par les indigènes ou les non-indigènes et par conséquent ce qui concerne l'acquisition des terrains par les particuliers, le domaine public et privé, enfin le cadastre ;

3° La comptabilité générale et la trésorerie, ainsi que la préparation des budgets et la dette publique;

4° Le système monétaire, dont l'unité est le franc, Il est frappé des pièces congolaises de 20 francs, 5 fr., 2 fr., 1 fr., 50 centimes, 10 cent., 5 cent., 2 cent., et 1 cent.

Par décret en date du 17 novembre 1888, l'Adminstration de l'intérieur comprend des chefs de division nommés par le Roi, des chefs de bureau et des commis nommés par l'Administrateur général.

Le département des affaires étrangères et justice a dans ses attributions :

1° Les affaires étrangères, c'est-à-dire les traités, conventions ainsi que l'état civil et le régime des successions des étrangers;

2° Le commerce et les postes, et tout ce qui touche à la navigation, les sociétés de commerce, les ports et les rades;

3° La justice, c'est-à-dire l'organisation judiciaire, la législation pénale et les œuvres de bienfaisance.

Les Administrateurs généraux réunis en conseil délibèrent sur les mesures à prendre pour l'Etat. Chaque décret du Roi-Souverain est contresigné par le titulaire du département dont relève l'exécution. Pour les mesures importantes, elles portent la signature de tous les Administrateurs généraux; enfin la plupart des décrets ne sont rendus que sur la proposition de l'un de ceux-ci. Mais il faut remarquer que ces derniers ne sont pas responsables des décisions qu'ils ont contresignées. Comme sous tout gouvernement autocratique, la responsabilité ministérielle n'existe pas et le monarque, dont les Administrateurs ne sont que les auxiliaires, porte seul la charge des mesures qu'il édicte.

Un décret du 16 avril 1889 complété par celui du 8 octobre 1890 institue un nouveau rouage dans le gouvernement

de l'Etat libre, c'est le « *Conseil supérieur* » siégeant à Bruxelles. Il se compose d'un président, de 18 conseillers, de 10 auditeurs et d'un secrétaire nommés par le Roi. Les auditeurs n'ont pas voix délbérative. Ce nouvel organe cumule les fonctions de Cour de Cassation, de Cour d'appel et de Conseil d'Etat. Au point de vue judiciaire, il connaît comme Cour de cassation des pourvois interjetés contre tous les jugements rendus en dernier ressort en matière civile et commerciale ; il statue non seulement sur les questions de forme mais aussi sur le fond de l'affaire. De plus, les plaideurs peuvent lui soumettre à nouveau tous les jugements rendus sur premier appel par le tribunal de Boma, si l'objet du litige dépasse 25.000 francs. C'est donc un appel à deux degrés.

Les arrêts sont rendus par cinq conseillers en cas de cassation, par trois s'il s'agit d'un appel, à moins que le Roi ne requière un plus grand nombre de conseillers de siéger,

Devant lui sont aussi portées les prises à partie et au point de vue pénal les infractions commises par les magistrats.

Comme Conseil d'Etat, il délibère sur les questions que le Souverain veut bien lui soumettre. Il est saisi par son président. Le gouvernement, s'il le juge bon, se fait représenter aux délibérations. Lorsqu'il doit statuer sur un objet, le Conseil nomme une commission préparatoire de trois conseillers et trois auditeurs pour examiner la question, puis il en délibère en assemblée générale. En cas d'urgence, le rapport de la commission est définitif et transmis directement au gouvernement.

En septembre 1891, une décision du Roi-Souverain remplaça le titre d' « Administrateurs généraux » que portaient ses ministres congolais par celui de « Secrétaires d'Etat ».

Trois années plus tard, une réorganisation complète du

gouvernement central fut faite par le décret du 1er septembre 1894. Désormais tous les Secrétaires d'Etat sont remplacés par un Secrétaire d'Etat unique, qui assume à lui seul la direction de toutes les affaires publiques. C'est à M. van Eetvelde que fut confiée cette importante fonction : il devint ainsi une espèce de chancelier sur lequel le Souverain se décharge de la plus grande partie de la direction de son royaume africain. Sous ses ordres, il a son chef de cabinet, un Trésorier général et trois Secrétaires généraux nommés par le Roi. Celui-ci détermine les fonctions de ces divers agents ; sans cela le Secrétaire d'Etat y pourvoit. Ce dernier règle l'organisation du gouvernement central et en nomme les fonctionnaires jusqu'au grade de chef de bureau.

Les Secrétaires généraux sont celui des affaires étrangères, celui des finances et celui de l'intérieur.

Le premier, en dehors de ses fonctions diplomatiques, régle tout ce qui concerne l'état civil, les successions, l'organisation judiciaire, les cultes, l'instruction publique, les postes et télégraphes, les ports et rades.

Le second, à l'administration des finances joint celle du domaine de l'Etat, des mines, du régime foncier, du commerce intérieur et extérieur.

Le troisième a dans son département, la police, la force publique, les travaux publics et l'exploitation du domaine privé et public de l'Etat.

Le Trésorier général s'occupe de la comptabilité publique, de la dette publique et de la trésorerie.

Le Secrétaire d'Etat tranche les conflits d'attributions entre les divers Secrétaires généraux. Il signe toutes les correspondances importantes, laissant chaque Secrétaire général prendre seul les autres décisions. Le Secrétaire d'Etat a sous ses ordres son chef de cabinet qui relève directement de lui. Lorsqu'il est absent le Trésorier général

et les Secrétaires généraux le remplacent, chacun pour son département. Il reçoit chaque mois du Trésorier général un état des dépenses acquittées le mois précédent, chaque trimestre un état des recettes encaissées. On voit par là l'importance de cette fonction nouvelle. Son titulaire est la cheville ouvrière de toute l'administration de l'Etat libre, il s'occupe de tout et le Roi-Souverain ne conserve plus que la haute direction sur la marche générale de l'Etat.

Ce gouvernement central joue vis-à-vis du Congo un rôle assez analogue à celui du cabinet de la métropole vis-à-vis des colonies européennes. Aussi, en dehors de lui existe-t-il en Afrique toute une organisation distincte qui exécute les mesures prescrites à Bruxelles et qu'on appelle le *gouvernement local*.

Celui-ci siégeait d'abord à Vivi; il avait à sa tête un Administrateur général. En 1886 le siège du gouvernement congolais fut transporté de Vivi à Boma, qui depuis lors est la capitale de l'Etat indépendant. Le décret du 24 juin de cette même année autorisa l'Administrateur général à s'adjoindre provisoirement des fonctionnaires pour diriger les finances, la justice, la marine et les transports.

Ce fut là le noyau de l'Administration congolaise; il s'est produit depuis lors pour elle ce que nous avons déjà remarqué pour le pouvoir central. Très réduite à son début, elle s'est peu à peu développée par l'adjonction de rouages nouveaux, à mesure qu'ils devenaient nécessaires. Nous allons étudier le gouvernement local dans son état actuel : il se compose du Gouverneur général, assisté de hauts fonctionnaires, du Comité exécutif et du Comité consultatif.

Le Gouverneur général, qui succéda à l'Administrateur général, à partir du décret du 16 avril 1887, représente dans l'Etat libre l'autorité souveraine. Il administre le territoire

et y assure l'exécution des mesures décidées à Bruxelles. Il a la haute direction des services administratifs et militaires. Pour une période d'un an, il peut commettre un fonctionnaire à l'inspection ou l'administration d'une partie de l'Etat. Il édicte des ordonnances ayant force de loi, mais à condition que, dans les six mois, elles aient été approuvées par le Roi; sans cela elles perdent leur effet; il fait des règlements de police et d'administration publique, dont l'obligation est sanctionnée par des peines s'élevant à sept jours de servitude pénale et à 200 francs d'amende. Il peut même, en cas d'urgence, suspendre l'exécution des décrets du Roi-Souverain. C'est lui qui nomme les fonctionnaires intérimaires et fixe la résidence des « Commissaires de district », dont nous aurons bientôt à nous occuper. Mais il ne peut sans autorisation contracter un emprunt ou prendre des engagements vis-à-vis d'un pays étranger.

Aux devoirs de cette fonction le Roi-Souverain a dû, par la force des choses, en ajouter d'autres, qui régulièrement ne devraient pas appartenir au Gouverneur général et auxquels nous avons déjà fait allusion. Par décret du 26 avril 1887, il a chargé ce fonctionnaire, en attendant la constitution de la Commission internationale promise par Conférence de Berlin, de faire les règlements nécessaires pour assurer la libre navigation sur le fleuve. Il doit organiser les attributions du personnel, les signaux, le pilotage, le service sanitaire, le visa des papiers de bord, etc... Il fixe aussi les droits et taxes à percevoir pour les services rendus à la navigation; ceux-ci ne doivent contenir aucun tarif différentiel et sont affichés dans chaque port.

Au-dessous de lui se trouvent le Vice-Gouverneur général l'Inspecteur d'Etat, le Président du tribunal d'appel, le Secrétaire général, les Directeurs de la justice, des finances, des transports et de la marine, de l'agriculture et de l'in-

dustrie et le Commandant de la force publique, tous nommés et révoqués par décret.

La plus importante de ces fonctions est celle de Vice-Gouverneur général; elle fut créée par le décret du 31 janvier 1888; ce nouvel agent devait être chargé de l'inspection de l'Etat. Mais bientôt il ne put suffire à cette tâche et un Inspecteur général fut nommé par le décret du 1er janvier 1889; une nouvelle décision du 15 juin 1889 donna à ce fonctionnaire le titre d' « Inspecteur d'Etat », qu'il porte aujourd'hui et le plaça, comme rang hiérarchique entre le Vice-Gouverneur et le Juge d'appel, qui composait alors à lui seul le tribunal de Boma.

Les différents Directeurs ont la haute main sur la branche de l'administration qui leur est confiée. Ils ont été créés à mesure que le besoin s'en faisait sentir. La plus récente de ces fonctions est la Direction de l'agriculture et de l'industrie. Etablie par le décret du 18 juin 1894, elle a dans son ressort l'organisation des pépinières de l'Etat, l'étude et l'exploitation des essences forestières, la direction de la mise en valeur des mines, le développement des industries indigènes et la surveillance des troupeaux de l'Etat. L'immense extension prise au Congo par le domaine privé de l'Etat a nécessité sa formation.

L'importance des pouvoirs confiés au Gouverneur général rendait nécessaire une organisation destinée à le remplacer en cas d'absence; aussi cette éventualité a-t-elle été réglementée. Il est à remarquer que tout a été prévu pour la disparition du Gouverneur général, alors qu'aucune disposition connue ne règle le cas où le chef de l'État, le Roi-Souverain lui-même, viendrait à manquer.

Si le Gouverneur général est empêché de remplir les devoirs de sa charge, il est remplacé par le Vice-Gouverneur général. A défaut de ce dernier, c'est l'Inspecteur

d'Etat ou un intérimaire désigné soit par le Roi-Souverain, soit, si celui-ci n'y a pas pourvu, par le Gouverneur général lui-même, qui prend la direction des affaires. Enfin, pour le cas où ces divers agents ne seraient pas disponibles, le décret du 30 juillet 1886 modifié par celui du 16 avril 1887 institue un « *Comité exécutif* » composé du Secrétaire général, du Président du tribunal d'appel, des Directeurs, du Commandant de la Force publique et, s'il y a lieu, d'un ou de plusieurs membres désignés éventuellement par le Roi; c'est à ce conseil qu'incombe l'exercice du pouvoir. Le plus ancien de ses membres le préside; il a voix prépondérante en cas de partage et prend les décisions au nom du Comité.

A côté de ce rouage qui n'est appelé à fonctionner que dans des circonstances extraordinaires, se trouve un autre organe, dont l'existence est permanente; c'est le « *Comité consultatif* », créé par le décret du 30 juillet 1886 et modifié par celui du 16 avril 1887. Après diverses modifications dans le personnel qui le compose, ce Conseil comprend aujourd'hui le Gouverneur général, qui en est président de droit, le Vice-Gouverneur général, l'Inspecteur d'Etat, le Président du tribunal d'appel, le Secrétaire général, les Directeurs, le Conservateur des titres fonciers et divers membres, au nombre de cinq au plus, nommés pour un an par le Gouverneur général. A défaut de celui-ci, la présidence appartient au fonctionnaire, qui le remplace d'après l'ordre que nous avons indiqué plus haut; sinon, elle est dévolue au président du Comité exécutif. Le Gouverneur général doit consulter cette Assemblée sur les mesures d'intérêt public à proposer au Gouvernement central, mais il n'est pas lié par les décisions du Conseil et peut proposer au Roi-Souverain des règlements repoussés par lui. S'il s'agit d'affaires indigènes, il

peut autoriser un ou plusieurs chefs indigènes à assister aux réunions avec voix consultative.

Il faut ajouter que la langue officielle de l'Etat indépendant est le français.

III

L'Administration.

L'Administration de l'Etat indépendant comprend trois éléments : les districts, les royaumes indigènes vassaux englobés dans les territoires congolais et les grandes compagnies à charte. Désireux de faire reconnaître rapidement son autorité sur toute la région qui lui avait été donnée par le Congrès de Berlin et ne disposant que de ressources modiques qui ne lui permettaient pas d'établir partout des agents européens, le gouvernement du Congo a employé ces divers moyens suivant les circonstances et suivant les lieux.

Il occupe aujourd'hui, malgré des rébellions partielles et temporaires, tout le territoire de l'Etat; celui-ci est divisé en districts. Un décret du 1er août 1888 en a institué onze qui sont ceux de Banana, Boma, Matadi, des Cataractes, du Stanley-Pool, du Kassaï, de l'Equateur, de l'Oubanghi et Ouellé, de l'Arouwimi et Ouellé, des Stanley-Falls, du Loualaba. Cette décision fixait les limites de chaque district et permettait au Gouverneur général de les modifier temporairement, s'il en était besoin. On a, peu à peu, augmenté le nombre des districts; ainsi, en 1890, on créa celui du Kwango oriental, il y en a aujourd'hui quatorze. Ils sont administrés par des « Commissaires de district », qui représentent chacun dans leur circonscription l'autorité souveraine. Le décret du 5 août 1888 créa trois classes de commissaires de district et trois classes de sous-commissaires de district. Les premiers sont nommés par le Roi;

les seconds, ainsi que les commis, par le Gouverneur général.

Une autre disposition du 24 avril 1889 vint modifier cette organisation; elle augmente le nombre des commissaires, des sous-commissaires et des commis qui existent dans chaque classe et déclare que le grade de ces fonctionnaires pourra être donné à certaines personnes comme titre honorifique et sans traitement. Le commissaire de district est dans sa circonscription le chef de l'Administration; il y dirige tous les autres agents de l'Etat et il est responsable de la bonne direction de son territoire, des progrès qu'y font la civilisation et le commerce. Il doit développer chez les noirs les diverses industries locales, assurer le respect de la propriété, qu'il s'agisse de celle des indigènes ou de celle des non-indigènes, régler à l'amiable les difficultés entre les chefs, enfin faire tout ce qui est en son pouvoir pour amener la pacification ainsi que le développement moral et matériel dans la région qui lui est confiée. De plus le décret du 29 janvier 1892 institue au Congo un corps de Résidents, comprenant quatre classes dont la plus élevée est celle de Résident général. Ces agents sont placés auprès des chefs indigènes et leur autorité s'étend sur tout le territoire de ceux-ci. Ils sont en même temps juges du Conseil de guerre et officiers de police judiciaire.

A côté de l'Administration territoriale, les autres services utiles au développement du Congo ont été réglementés; ainsi pour la marine ont été créées trois classes de capitaines de steamers et trois classes de mécaniciens (décrets du 5 août 1888). Le service sanitaire comprend deux classes de médecins de l'Etat (même décret).

Enfin, afin de faciliter les placements financiers des agents de l'Etat, une décision du 9 décembre 1891 a institué pour eux une Caisse d'épargne avec siège à Bruxelles.

Elle est garantie par l'Etat et a des succursales au Congo.

Tous les agents de l'Etat, quelle que soit leur fonction, reçoivent une commission du Gouverneur général. Ils contractent l'obligation de servir trois ans en Afrique, ne doivent pas faire le commerce et sont tenus au secret professionnel.

A côté de cette Administration établie à l'européenne, le gouvernement congolais a cherché à mettre à profit l'ancienne organisation des tribus. Ceci avait le double avantage de ne pas froisser les habitudes des indigènes en leur imposant des maîtres étrangers et de diminuer notablement le nombre des fonctionnaires européens à rétribuer. Or, sur le Bas-Congo, le gouvernement était féodal; les diverses tribus étaient liées en confédération et, dans chaque village, le chef était propriétaire des terres. Sur le haut du fleuve se trouvent encore des rois qui commandent à un nombre plus ou moins grand de chefs de tribus qui sont leurs vassaux. Le gouvernement congolais s'est servi très habilement de cette hiérarchie. Par une investiture solennelle, qui donne aux populations une haute idée de la puissance de l'Etat, le Gouverneur transforme ces rois en fonctionnaires et leur impose une série d'obligations qu'ils devront faire respecter par leurs vassaux. De cette façon le gouvernement s'appuie sur l'organisation indigène elle-même.

L'Etat libre a enfin employé, pour établir sa domination sur ses territoires, un autre système, très pratiqué par l'Angleterre, celui des Compagnies à charte. On sait en quoi consiste cette manière d'agir : l'Etat délègue une partie de ses droits souverains à une société privée qui, en même temps qu'elle fait le commerce, jouit des privilèges régaliens sur la région qui lui est concédée; nous avons vu également qu'un tel procédé ne paraissait pas conforme à

l'esprit de liberté commerciale, qui avait présidé à l'œuvre du Congrès de Berlin, car la société cherchera forcément à éliminer les autres trafiquants, qui seraient pour elle une concurrence et diminueraient ses bénéfices. A côté de ces inconvénients, le système des Compagnies à charte présentait, pour le Congo, le grand avantage de le décharger du soin d'occuper une partie de ses territoires, résultat très important pour un pays ayant des ressources aussi modiques que l'Etat indépendant; aussi n'a-t-il pas hésité à l'employer.

Cette manière d'agir se trouvait, du reste, justifiée par la différence existant entre les régions du Bas et du Haut-Congo. Dans les premières, le gouvernement est bien établi, le négoce s'y développe rapidement et les diverses sociétés qui y existent ne peuvent avoir qu'un caractère commercial. Tout autre est la situation au-delà du Stanley-Pool. Là, le commerce n'a pu encore pénétrer librement, à cause du manque de sécurité et l'Etat libre a pensé qu'avant d'appliquer la liberté commerciale, il fallait pacifier le pays, l'ouvrir au trafic européen par tous les moyens, dût-on pour cela mettre de côté temporairement les principes édictés à Berlin.

Aussi a-t-il fait à des sociétés particulières délégation d'une partie de sa souveraineté; la plus importante de celles-ci est la *Compagnie de Katanga,* branche de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie. Elle a été chargée de coloniser la partie sud-est de l'Etat, entre le Riba-Riba et la frontière méridionale du pays. En même temps qu'elle fait le commerce, elle doit explorer cette région, y créer des communications, y maintenir l'ordre. La Société y devient propriétaire d'un tiers des terrains appartenant à l'Etat, elle a un droit de préférence sur la concession des mines et sur la construction

des travaux publics. Mais en retour, elle devait dans le délai de trois années, à partir de sa fondation en 1890, créer trois stations, organiser la police, faire certains travaux publics et établir sur tout le pays une autorité régulière. Sa création souleva une question de limites qu'il fut nécessaire de trancher. La Compagnie anglaise de l'Afrique du Sud prétendait avoir des droits sur le royaume du Msiri, dont le territoire était compris dans la région cédée par le gouvernement congolais à la nouvelle société. Après quelques difficultés, les capitalistes anglais et belges s'entendirent pour unir leurs efforts et former ensemble une même Compagnie, celle de Katanga, au capital de trois millions. Dans les contrées occupées par elle se trouvaient, lors de sa formation, plusieurs royaumes indigènes, entre autres ceux de Tippo-Tip et de Mahara. La Société a eu bientôt une grande épreuve à traverser. L'expédition arabe de 1893 ruina complètement ses comptoirs et les opérations militaires qui suivirent l'obligèrent à suspendre tout trafic pendant deux années. Ce ne fut qu'en 1895 qu'elle put reprendre le cours de ses affaires et depuis lors, elle s'emploie activement à étendre l'autorité de l'Etat libre.

IV

La Justice.

En même temps que, par ces divers moyens, le gouvernement congolais s'efforçait de rendre effective son autorité sur tout son territoire, il s'occupait d'y organiser la justice régulière qui est le plus sûr moyen de pacifier un pays récemment occupé.

Avant la création de l'Etat indépendant, chaque factorerie de Banana restait soumise à sa loi nationale et le résultat de ce système était une complète anarchie. Les Eu-

ropéens, souvent inquiétés par les noirs pour les motifs les plus futiles, n'avaient pas toujours en leur pouvoir les moyens nécessaires pour les empêcher de nuire. D'autre part lorqu'ils se trouvaient en force de le faire, ils tyrannisaient les indigènes et agissaient envers eux sans loyauté. Enfin, même entre Européens, faute d'une autorité supérieure, les différends s'éternisaient; la propriété n'existant pas, la simple possession du sol en tenait lieu, ce qui était un sujet de discussions sans cesse renouvelées.

Aussi, dès qu'il fut Souverain du Congo, Léopold II voulut-il y établir une organisation judiciaire sérieuse. La source de la législation se trouve dans les décrets du Roi, mais il fait des délégations, soit spéciales, soit générales, de ce droit. Il y a délégation spéciale lorsqu'il remet au Gouverneur général le soin de prendre les mesures d'exécution relatives à la matière dont traite un décret. D'autre part, dans une certaine mesure, une délégation générale du droit de légiférer est faite à ce même fonctionnaire. Celui-ci possède à la fois le pouvoir législatif proprement dit et le pouvoir réglementaire : le premier, en ce qu'il peut faire des ordonnances ayant force de loi, à condition qu'elles soient approuvées dans les six mois par le Roi-Souverain, et suspendre l'exécution des décrets; le second, en ce qu'il a le droit d'édicter des règlements sur les matières de police et d'administration générale.

En vertu de son pouvoir législatif, le Roi a rendu divers décrets qui formeront les Codes de l'Etat indépendant. Ainsi, le décret du 26 mai 1886 a mis en vigueur les 82 premiers articles du Code pénal; celui-ci a été revisé par le décret du 26 mai 1888. Les diverses peines qu'il institue sont : la mort, la servitude pénale, l'amende et la confiscation spéciale. D'autre part, une série d'actes officiels ont peu à peu mis en vigueur les dispositions du Code civil, à

mesure qu'elles étaient élaborées par les jurisconsultes : tels sont le décret du 12 novembre 1885 sur les actes de l'état civil, celui du 30 juillet 1886 sur le mariage des non indigènes, du 30 juillet 1886, comprenant le premier livre du Code civil sur les contrats et obligations conventionnelles, celui du 8 novembre 1888 sur le louage de service entre noirs et non indigènes, celui du 4 mai 1895, qui contient le livre du Code civil ayant trait aux personnes.

La publication des lois et actes du gouvernement se fait par leur insertion au *Bulletin officiel* et leur affichage pendant un mois dans les diverses stations de l'Etat. Cette manière de procéder, suffisante pour les Européens, ne l'est peut-être pas pour les indigènes. Néanmoins, au Congo comme dans les Etats civilisés, existe la présomption que la loi est connue, une fois le délai de la publication légale expiré. On corrige les inconvénients de ce système en portant à la connaissance des chefs indigènes les dispositions pénales, qui leur importent le plus par l'intermédiaire de « linguistiers ».

L'organisation judiciaire comprend un tribunal de première instance, un tribunal d'appel, des tribunaux territoriaux et des conseils de guerre. Il n'y a pour tout le territoire de l'Etat indépendant qu'un seul tribunal de première instance, dont le siège est à Boma; mais cette juridiction peut, lorsqu'elle le juge nécessaire, se transporter dans toutes les parties de son ressort, afin d'y rendre la justice. Elle se compose d'un juge, d'un officier du ministère public et d'un greffier. Il y a de plus des suppléants. Lorsque la peine à appliquer est la mort ou la servitude pénale, on adjoint au juge deux assesseurs choisis sur une liste de fonctionnaires, d'officiers et de notables, dressée par les soins du Gouverneur général. Ces tribunaux ne jugent que les différends entre

civilisés, ou entre noirs et non indigènes; pour les naturels, leurs discussions sont réglées par les chefs d'après la coutume.

Le tribunal d'appel siège à Boma; longtemps composé d'un seul juge, il comprend aujourd'hui trois membres, un président et deux juges. Il connaît de l'appel soit civil soit criminel des juridictions de première instance, ainsi que de l'appel des sentences des conseils de guerre, s'il s'agit d'un individu non militaire. Un second appel, pour les affaires dans lesquelles un intérêt supérieur à 25.000 fr. est en jeu, peut être interjeté auprès du Conseil supérieur siégeant à Bruxelles. Devant celui-ci sont aussi portés, comme nous l'avons vu, les pourvois en cassation. Les officiers du ministère public sont dirigés par un procureur d'Etat résidant à Boma.

Un décret du 17 août 1887 ordonne l'établissement de tribunaux territoriaux, chargés de juger, au seul point de vue répressif, les indigènes de leur district. Ils sont composés d'un juge territorial, qui est le commissaire du district et d'un greffier nommé par lui. Les condamnations à mort prononcées par ces tribunaux ne peuvent être exécutées qu'après une autorisation du Gouverneur général. En 1892, ces juridictions fonctionnaient à N'Zobé, Lukungu, Léopoldville ; leur nombre s'est accru depuis lors.

A cette époque, toute la région située au delà du Stanley-Pool était soumise aux conseils de guerre. On comprend que dans d'immenses territoires non encore pacifiés, le rôle de ceux-ci soit très important. En dehors des contrées qui sont régies par eux, parce qu'on n'a pas encore pu y installer des tribunaux réguliers, régions dont l'étendue diminue chaque jour, on replace sous ce régime les lieux où se produisent des rébellions et des incursions arabes. C'est un excellent moyen de hâter la pacification. Le con-

seil de guerre juge définitivement les militaires et les indigènes pris les armes à la main; pour tous les autres accusés existe le droit d'appel devant le tribunal de Boma. La violation de ce privilége donna lieu en 1895 à un procès retentissant connu sous le nom d'affaire Stokes. Il s'agissait d'un missionnaire protestant, sujet allemand, et protégé anglais, M. Stokes, qui se livrait au commerce des esclaves. Convaincu d'avoir fourni des armes aux rebelles, en particulier au chef Kibongé, poursuivi par les troupes de l'Etat indépendant, il fut pris et exécuté par ordre du capitaine Lothaire, sans qu'on lui ait laissé le temps de se pourvoir devant le tribunal de Boma. La presse anglaise mena grand bruit autour de cette affaire, qui donna lieu à de longues négociations entre le gouvernement congolais et le cabinet de Londres. Lothaire fut traduit, en avril 1896, devant le tribunal de Boma; il fut acquitté. La sentence fut confirmée par le Conseil supérieur siégeant à Bruxlles en août 1896; mais le gouvernement congolais versa une indemnité de cent mille francs, pour indemniser les gens de la caravane de Stokes d'avoir été illégalement privés de leur chef.

A la suite de ce jugement, l'Angleterre menaça de rétablir au Congo la juridiction consulaire au profit de ses nationaux. Cette question des pouvoirs judiciaires des consuls est toujours la source de grosses difficultés pour les pays qui viennent seulement de naître à la civilisation. On comprend en effet que ces agents possèdent des attributions très étendues dans les pays encore barbares où les étrangers ont à craindre des dénis de justice. C'est là ce qui explique le développement excessif de leurs pouvoirs en Orient. Mais il semble non moins juste que cette juridiction anormale disparaisse lorsque des tribunaux réguliers et impartiaux sont établis dans un pays non civilisé jusqu'alors. On voit cependant d'une façon presque géné-

rale les grandes nations faire en ce cas des difficultés pour retirer à leurs consuls une partie de leurs attributions et chercher à obtenir des compensations à d'autres points de vue. C'est ainsi que le Japon a eu grand'peine à obtenir le retrait des capitulations; que la France a éprouvé de la part de l'Italie des difficultés analogues, lors de l'établissement de son protectorat en Tunisie et que la Bulgarie, malgré ses tribunaux organisés à l'européenne, se trouve encore sous ce régime.

La question de la juridiction consulaire dans l'Etat indépendant a été soulevée, avant même que celui-ci se fût élevé au rang de puissance. Ainsi la convention du 16 décembre 1884 passée entre l'Association du Congo et l'Angleterre réservait à cette dernière le droit d'établir dans les territoires congolais des consuls chargés de pourvoir à la justice civile et criminelle des nationaux anglais « jusqu'à ce que l'Association ait pourvu d'une manière suffisante à l'administration de la justice à l'égard des étrangers (1). » Les sujets britanniques seront jugés par leurs consuls, les Congolais par l'Association. Si un Anglais a une plainte à formuler au sujet d'un indigène, il doit s'adresser à son consul, qui, après une enquête démontrant que le grief est fondé, adressera une requête au gouvernement congolais pour obtenir réparation.

Ce traité servit de modèle à ceux qui furent passés par l'Etat libre avec l'Italie le 19 décembre 1884, avec l'Autriche le 24 décembre, avec les Pays-Bas le 27 décembre, avec l'Espagne le 7 janvier 1885, avec la France le 5 février, avec le Portugal le 14 février, et avec la Suède et la Norwège le 17 février.

Par ces diverses conventions chaque puissance conserve

(1) Rapporté dans Oppelt, op., cit., p. 159.

le droit d'établir des tribunaux consulaires jusqu'à ce que le gouvernement congolais ait organisé chez lui la justice d'une façon suffisante, Aussi peu à peu les tribunaux consulaires ont-ils disparu, à mesure que l'organisation judiciaire se développait et aujourd'hui ils n'existent plus. On s'est demandé à ce propos à qui compétait le droit de voir si l'administration de la justice était établie sur des bases satisfaisantes. Il semble que ce soit là une attribution du souverain local, à qui seul appartient la haute direction de tous les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans son empire. Mais les diverses puissances auront toujours le droit de porter devant lui leurs réclamations, si elles pensent que l'on a supprimé la juridiction de leurs agents diplomatiques avant que l'administration de la justice dans le pays offrît les garanties nécessaires pour cela.

Le gouvernement congolais a du reste réglementé par une décision de 1886 la situation des consuls au Congo, pour tout ce qui ne concerne par leurs attributions judiciaires, celles-ci ayant fait l'objet des traités que nous venons de citer. L'*exequatur* est donné par le Roi-Souverain ; cependant il peut être provisoirement délivré par le Gouverneur général, s'il a reçu des pouvoirs à cet effet ou s'il s'agit d'une personne ne gérant le consulat que par intérim. Les autorités congolaises doivent protection à ces agents. Elles ne peuvent pénétrer dans la chancellerie s'il s'agit d'un consul de carrière, sujet du pays qui l'a nommé et ne faisant pas le commerce. Si au contraire, il se livre au négoce, sa chancellerie ne sera plus inviolable, mais on devra éviter de perquisitionner dans ses papiers officiels. Ne jouissant pas du privilège d'exterritorialité, le consul peut être actionné devant les tribunaux congolais ; il reçoit les actes de l'état civil de ses nationaux, dirige les sauvetages de navires de sa nation et s'occupe des succes-

sions de ses compatriotes, concurremment avec l'autorité locale.

V

Les Finances

L'Etat indépendant, comme tout pays civilisé, emploie trois moyens pour se procurer les ressources qui lui sont nécessaires : il se sert du domaine, de l'impôt et de l'emprunt. Mais, avant de les étudier, il faut parler d'un autre procédé qui n'a sa place dans la législation financière d'aucun autre Etat, c'est la munificence de son Souverain. Ayant foi dans l'avenir prospère réservé à son empire africain, celui-ci n'a pas hésité à lui sacrifier sa fortune personnelle, persuadé qu'après la phase difficile des débuts viendrait une période où le développement économique du pays récompenserait largement tous ses efforts. L'événement lui a donné raison car la prospérité commerciale actuelle du Congo fait entrevoir le moment ou les budgets ne se solderont plus par des déficits ; aussi était-ce une œuvre patriotique de lui fournir tout d'abord les capitaux qui lui étaient nécessaires.

Le domaine privé de l'Etat du Congo est immense. Le décret du 1er juin 1885 y a fait entrer toutes les terres qui se trouvaient inoccupées. Les indigènes sont employés, par des prestations en nature, à en récolter les produits. De plus l'Etat du Congo a émis la prétention de faire acheter l'ivoire et le caoutchouc par ses agents dans le Haut-Congo. C'est là une violation de la liberté commerciale stipulée par l'Acte de Berlin : mais c'est pour lui un moyen de se procurer d'importants bénéfices. Il s'est engagé en 1891 à ne faire opérer le trafic de l'ivoire par ses fonctionnaires

que dans les régions où ne se trouverait aucun comptoir européen.

Les impôts proprement dits ne fournissent que peu de ressources à l'Etat car les contribuables y sont peu nombreux. Les indigènes y consomment peu de produits sur lesquels on puisse lever des droits. Comme nous venons de le dire, le principal impôt sur eux consiste en prestations en nature ; on leur fait exploiter les forêts domaniales, défricher les alentours des stations et transporter les charges de marchandises pour le compte du gouvernement, ce qui a une grande importance au Congo. Ce système n'a été employé du reste qu'à l'imitation de ce qui se passe dans les colonies anglaises ou françaises ; à Madagascar, par exemple, les noirs doivent fournir au maximum cinquante jours de corvée au gouvernement. D'autres impôts ont été établis par un décret du 16 juillet 1890 et un arrêté du 3 septembre de la même année. Ils sont au nombre de trois et portent, l'un sur la superficie des bâtiments et enclos, le second sur le nombre d'employés ou d'ouvriers des factoreries, le troisième sur les bateaux et embarcations. Dans cette dernière catégorie ne sont pas compris les navires faisant la navigation au long cours ou le grand cabotage et les barques indigènes se manœuvrant à la pagaie. Par contre un décret du 20 juin 1891 déclare imposables les pontons, c'est-à-dire les embarcations amarrées sur le fleuve d'une façon permanente. Tout contribuable doit faire chaque année une déclaration au receveur des impôts à Boma ; ceux qui ne le feront pas seront taxés d'office avec 20 °/o. d'augmentation la première année.

A la suite de l'autorisation d'établir des droits d'entrée donnée par la Conférence de Bruxelles en 1890 (1),

(1) Voir *Suprà*, chap. II, section II.

un décret du 19 février 1891 a réduit tous les impôts des deux tiers pour une période de cinq ans et de la moitié pour les cinq années suivantes. Toutefois comme la France et le Portugal refusaient leur adhésion à l'Acte général de Bruxelles, le gouvernement congolais décida que ces adoucissements apportés aux impositions cesseraient de produire leur effet au 1er janvier 1892, si les ratifications n'avaient été échangées à cette date. Mais les Chambres françaises ayant approuvé avant cette époque la plus grande partie de la Déclaration, Léopold II accorda un nouveau délai avant de retirer son décret du 19 février 1891, afin de permettre au Portugal de donner sa ratification à cet Acte général.

Une source de revenus plus importants pour l'Etat libre que les impôts proprement dits se trouve dans les douanes, surtout depuis que le Congrès de Bruxelles lui a permis d'établir des droits d'entrée. On sait qu'avant cette réunion des plénipotentiaires, il ne pouvait établir que des taxes à la sortie des marchandises ; depuis lors il peut aussi en mettre à l'entrée ; seuls les droits de transit lui restent interdits.

Les taxes de sortie étaient, avant 1890, réglées par le décret du 25 mars 1886. Elles portaient sur tous les principaux produits du Congo, ivoire, caoutchouc, café, arachides huile de palme, etc... Etaient considérées comme produits de l'Etat indépendant et soumises aux droits de sortie, toutes les productions de l'Afrique équatoriale se trouvant sur le territoire congolais. Elles ne pouvaient être embarquées que dans une localité où se trouve un bureau pour la perception des droits de sortie. Toute création de factorerie devait dans le délai de deux mois être portée à la connaissance du receveur des impôts de Boma.

Nous avons vu (1) que l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890 avait autorisé les puissances territoriales du bassin conventionnel du Congo à établir des taxes d'entrée ne dépassant pas 10 % de la valeur des marchandises. En vertu des stipulations contenues par cette Déclaration, les délégués de la France, du Portugal et du Congo conclurent une convention, du 9 février 1891, réglant les droits à percevoir sur la côte occidentale de l'Afrique.

En exécution de cet arrangement tous les produits importés dans les possessions des trois puissances seront frappés d'un droit de 6 %, sauf les armes, les munitions, la poudre et le sel qui sont taxés à 10 % de leur valeur. Les alcools sont réservés. Les navires, les bateaux, les machines à vapeur sont provisoirement exempts de droits. Le caoutchouc supporte une taxe de 10 % de sa valeur. Pour l'ivoire, on distingue deux zones différentes : la zone commerciale, comprenant la région située en aval du Stanley-Pool et, dans le Haut-Congo, une bande de vingt kilomètres de large sur chaque rive du fleuve et de ses affluents, où le droit perçu sera de 10 % ; tout le reste du pays forme la zone non commerciale où ne s'appliquent pas les principes des Congrès de Berlin et de Bruxelles et où la taxe sera de 25 %. Ce régime fut établi pour dix ans.

Cette distinction entre la zone commerciale et la zone non commerciale souleva de vives critiques ; elle fut supprimée après de longs pourparlers entre Paris, Bruxelles et Lisbonne ; de plus la convention du 8 avril 1892, signée dans cette dernière ville, vint modifier les taxes établies en 1891. Pour les produits importés le droit général de 6 % et celui de 10 % sur les armes et munitions furent maintenus. Les navires et bateaux sont exempts de taxes, lors de leur

(1) *Suprà*, chap. II, section II.

importation, pour une période de quatre années; ils pourront ensuite être imposés à 3 %. Le matériel de chemin de fer n'acquitte aucun droit pendant toute la durée de la construction de la ligne; il n'est frappé qu'à partir de son exploitation. Les instruments de science et de précision, les objets du culte, les bagages personnels des voyageurs ou des personnes venant s'établir au Congo ne supportent aucune charge. Pour les produits exportés du bassin conventionnel occidental ils acquittent des taxes : ainsi l'ivoire et le caoutchouc sont frappés d'un droit de 20 % *ad valorem*. Ces diverses impositions sont établies pour dix ans et revisables d'année en année.

Le troisième moyen employé par l'État indépendant pour faire face à ses dépenses a été l'emprunt fait d'abord aux particuliers, sous forme de souscription, ensuite à un gouvernement étranger, la Belgique.

Le décret du 7 février 1888 a créé au Congo une dette publique au capital de 150 millions, représentée par 1 million 500.000 obligations de 100 francs, réparties en 60.000 séries de 25 obligations chacune. Tous ces titres sont remboursables avec prime en 99 ans, d'après un ordre déterminé par des tirages au sort effectués six fois par an. Les obligations non primées seront remboursées à 100 francs et produisent un intérêt de 5 % par an. On a constitué une caisse d'amortissement, composée de valeurs de premier ordre; son fonds est la propriété des détenteurs de titres de l'emprunt. Le service en est géré par un Comité permanent de trois ou six membres; un tiers de ceux-ci est désigné par le Gouvernement congolais; les deux autres par des établissements financiers ayant pris part à l'émission. Le décret du 5 mars 1888 a ordonné la mise en cours des 100.000 premières obligations; elles ne sont pas encore toutes livrées au public aujourd'hui.

Cet emprunt fut émis en Belgique; Léopold II usa naturellement de toute son influence pour le faire réussir auprès du peuple belge. Dès le 27 avril 1887, le Parlement de Bruxelles avait autorisé l'État congolais à en émettre les titres sur le territoire national, bien que par le mode de leur remboursement ils eussent plus d'une analogie avec la loterie, qui est interdite. De plus, les obligations furent dispensées du droit de timbre, quoique la législation y assujettisse les emprunts étrangers. Enfin, c'est dans un établissement belge que devaient être déposés les fonds de la caisse d'amortissement. Cette banque dut apposer son visa sur les titres et c'est dans le *Moniteur belge* que devaient chaque mois être publiés les mouvements de la caisse d'amortissement. On voit quelles faveurs étaient faites au Congo par la Belgique dans cette combinaison. Certains membres de la Chambre des Représentants ont pu dire, non sans quelque raison, que la Belgique s'était par là engagée, au moins moralement, au payement de l'emprunt si l'État indépendant ne pouvait faire face à ses obligations. Cette émission eut en même temps la bonne fortune d'être patronnée par le Gouvernement français.

En effet, lors de la convention du 29 avril 1887, qui fixa les limites du Congo français et de l'État libre, ce dernier obtint de M. Ferry, président du Conseil des ministres, l'autorisation d'émettre en France à son profit une loterie de vingt millions. Cet arrangement ayant suscité des difficultés, on le remplaça par la promesse de laisser admettre à la cote de la Bourse de Paris, jusqu'à concurrence de 85 millions les Bons du Congo.

En second lieu, l'État indépendant s'est adressé directement à la Belgique. En vertu de la convention passée entre les deux pays, le 3 juillet 1890, l'État belge a consenti au Congo un prêt de vingt-cinq millions pour dix années,

cinq millions devant être versés immédiatement et les vingt autres étant répartis sur dix ans à raison de deux millions par an. Pendant cette période, ces sommes ne sont pas productives d'intérêt mais, à l'expiration de ce délai, la Belgique pourra, si elle le juge bon, s'annexer l'État libre; sinon un nouveau terme de dix ans sera donné à celui-ci pour rembourser cette somme avec un intérêt de 3 1/2 % par an. Nous n'avons pas à revenir sur la portée politique de cet emprunt (1). Au point de vue purement financier, il constitue pour le Congo, un moyen extraordinairement facile de satisfaire à ses obligations croissantes. Toutefois, il ne fut pas suffisant : cinq ans après, se basant sur la situation précaire des finances congolaises, le Gouvernement belge signa avec le souverain du Congo le traité du 9 janvier 1895 qui cédait immédiatement l'État indépendant à la Belgique. A cause de l'agitation politique soulevée, le projet de ratification qui, le 12 février, avait été soumis au Parlement, fut retiré avant sa discussion le 28 mai. Le ministère y substitua un projet de crédits provisionnels pour le Congo en attendant que sa situation vis-à-vis de la Belgique, c'est-à-dire sa reprise, fut définitivement réglée; la Chambre des Représentants et le Sénat le votèrent les 27 et 28 juin 1895 et il devint ainsi la loi du 29 juin par laquelle le Trésor belge avança à l'État libre 6.850.000 francs. C'est encore un nouveau lien entre les deux pays, mais il ne servit que temporairement à combler le déficit des finances congolaises.

Le montant de ses budgets augmente en effet très rapidement soit du côté des dépenses, soit de celui des recettes, mais il y a toujours un déficit à combler. La raison en est que, si les droits de douane et les impôts produisent davantage chaque année, les charges financières, venant de

(1) *Suprà*, chap. II, section I et chap. III, sect. I.

l'augmentation des fonctionnaires et de l'armée s'accroissent plus rapidement encore. Ainsi les dépenses de 1887 s'élevaient au chiffre de 1,891.190 francs, dont la majeure partie fut soldée par un don du Roi Souverain.

En 1891, les dépenses montent à 4.163.473 francs; les recettes à 4.554.931 francs. Sur ce chiffre, deux millions sont fournis par le versement annuel du Trésor belge, en vertu de la convention de 1890 et un million par la munificence du souverain.

En 1893, nous trouvons 5.410.681 francs de dépenses couvertes par 2.540.183 francs de recettes, 2 millions avancés par la Belgique et 900.498 francs versés par le Roi.

En 1895, les dépenses s'élèvent à 7.370.939 francs et les recettes à 6.004.764 francs seulement.

Enfin, pour 1898, le budget, approuvé par le souverain en février 1898, comprend pour les dépenses 17.250.000 fr. pour les recettes 14.765.000 francs. Le déficit prévu est donc de 2.500.000 francs. Cet état de prévision comporte, il est vrai, de fortes augmentations de dépenses; le service de la force publique est accru de deux millions; celui de la marine d'un million; celui des transports (routes de caravanes et chemin de fer) s'élèvera à 3.600.000 francs,

L'État indépendant n'a rien négligé pour assurer la rentrée des impôts dans les caisses de l'État; les services financiers sont organisés chez lui sur le même pied qu'ils le sont dans les États les plus civilisés. Le Trésorier général, à Bruxelles, sous les ordres du Secrétaire général pour les finances, fait tous les payements qui doivent être effectués en Europe pour le compte de l'État. Il reçoit des agents comptables résidant en Afrique le montant des recettes et leur envoie les sommes dont ils ont besoin. Ces fonctionnaires sont placés sous la direction du Directeur des Finances, subordonné lui-même au Gouverneur général.

Ils sont responsables des sommes qu'ils doivent percevoir.

Avant d'en recevoir décharge, ils doivent pour les sommes non recouvrées, perdues ou volées, prouver qu'il n'y a eu de leur part ni négligence, ni défaut de précaution.

Ces agents des impôts et de la comptabilité sont aux termes du décret du 25 septembre 1888 de quatre espèces : les contrôleurs, les vérificateurs, les receveurs et les commis.

Sous les ordres du Directeur des Finances se trouve aussi le service des terres, comprenant le Conservateur des Titres fonciers, les géomètres principaux, les géomètres et l'archiviste du cadastre.

Ce fonctionnaire réunit ainsi entre ses mains le service de l'assiette et du recouvrement de l'impôt.

Malgré cette organisation très complète, nous avons vu que les budgets congolais se soldaient toujours par un déficit. Ce résultat n'a rien de surprenant. Toutes les colonies commencent de cette façon; avant que, mises en exploitation, elles deviennent pour le Trésor et pour les particuliers une source d'enrichissement, elles passent toujours par une période critique, où, ne produisant que fort peu, elles ont cependant besoin d'une administration sérieuse qui, peu à peu, permettra aux colons de les mettre en valeur. Mais ordinairement la colonie trouve pendant ce temps une aide auprès de la métropole qui n'hésite pas à lui fournir les subsides dont elle a besoin. Toute autre était la situation du Congo. N'ayant pas de mère-patrie, il devait dès le début se suffire à lui-même. Aussi certains jurisconsultes se basant sur ce fait qu'il constitue une colonie internationale reconnue comme un bienfait pour la civilisation générale, avaient-ils proposé que les divers États ayant pris part à sa fondation intervinssent pour lui

fournir sous forme de prêt ou de garantie les fonds qui lui manquaient d'une façon analogue à ce qu'avaient fait en 1832, la France, l'Angleterre et la Russie en donnant leur garantie au royaume de Grèce pour un emprunt de 60 millions de drachmes.

Une telle idée avait peu de chance de recueillir l'approbation des divers gouvernements; aussi l'État du Congo a-t-il préféré recourir à l'emprunt, puis resserrer de plus en plus ses liens avec la Belgique qui, en fait, lui sert de métropole. Du reste, la période critique d'organisation semble devoir bientôt prendre fin pour lui. L'exploitation de ses richesses naturelles donne chaque année un rendement de plus en plus considérable. La récente ouverture du chemin de fer de Matadi au Stanley-Pool va donner une impulsion très forte à son commerce d'exportation et par là même aux droits de sortie perçus par le Trésor. Jusqu'à présent en effet, le transport à dos d'hommes des marchandises le long des cataractes ne permettait qu'aux produits de haute valeur, comme l'ivoire et le caoutchouc, de supporter les frais qu'il occasionnait. A l'avenir ses produits de toute espèce pourront arriver en Europe, ce qui augmentera considérablement la prospérité soit de l'État, soit des particuliers.

VI

L'armée

L'armée congolaise prend le nom de « force publique ». Elle est sous les ordres du Gouverneur général. Le chef d'état-major de celui-ci, qui réside au centre du gouvernement, prend le titre de « Commandant de la force publique. »

Celle-ci ne comprend pas seulement les hommes en ser-

vice sous les drapeaux, mais trois classes d'individus : les enfants abandonnés, arrachés ou rachetés aux négriers et envoyés par l'État dans les missions, les recrues levées chaque année qui sont impropres au service militaire et que l'on emploie aux travaux et cultures des stations, enfin, les jeunes gens et les hommes que l'on incorpore comme soldats.

Ceux-ci constituent l'armée proprement dite. Celle-ci après avoir été composée de 1877 à 1883, avant que l'Association du Congo ne devînt un État par la centaine de Zanzibarites, qui accompagnaient Stanley, s'élevait en 1891 à 3.000 hommes et en 1897 à 14.000 hommes comprenant 8.000 miliciens, 4.000 volontaires nationaux et 2.000 volontaires étrangers. L'État s'est efforcé d'avoir une armée purement nationale. Le décret du 30 juillet 1891 décida que celle-ci se recruterait exclusivement sur le territoire national et les chiffres précédents montrent que l'élément étranger, Zanzibarites, Cafres, Haoussas, est réduit à des proportions insignifiantes. Le système inauguré en 1891 a le double avantage de dégrever le budget des sommes qu'il devait payer pour les recrutements faits au dehors et d'obliger une partie des indigènes à passer par le service militaire qui est pour eux une école de discipline et de civilisation.

L'enrôlement se fait, soit par des levées annuelles faites dans les limites du contingent fixé par le Roi-Souverain, soit par les enrôlements. Le Gouverneur général désigne chaque année les districts où s'opéreront les levées, les localités qui devront y contribuer et la proportion d'hommes à fournir par chacune d'elles. Le mode suivant lequel s'opère cette incorporation est déterminé par le commissaire du district, d'un commun accord avec l'autorité indigène. On recommande autant que possible le tirage au sort, mais il faut souvent compter avec les exigences du chef de vil-

lage qui choisit directement les recrues parmi les hommes sous sa dépendance. Ce système de désignation nominative est aussi souvent employé dans les colonies anglaises et à Madagascar. Fréquemment ces noirs ainsi envoyés à l'armée sont dans le Haut-Congo d'anciens prisonniers des Arabes, à qui on impose un certain nombre d'années de service militaire pour compenser les dépenses faites par le gouvernement pour les racheter. Les hommes ainsi enrôlés sont versés dans la milice ; ils doivent avoir entre quatorze et trente ans. Il faut en effet remarquer que le noir atteint son plein développement entre quatorze et dix-sept ans et c'est alors qu'il fait le meilleur soldat. Le service que doivent fournir les miliciens est de cinq ans dans l'armée active et de deux ans dans la réserve. Chacun d'eux a une indemnité journalière de vingt-un centimes ; il est équipé et entretenu par l'État. On ne peut sous peine de délit garder sous les drapeaux des hommes libérés. Une fois congédiés, ils sont rapatriés avec leur famille aux frais de l'État ; ils sont dans leur village l'objet d'une protection spéciale de la part du gouvernement et reçoivent des concessions.

L'autre mode de recrutement de l'armée consiste dans les enrôlements, ceux-ci sont nombreux surtout parmi les Bengalas. Ils vont grossir les rangs de la milice, où ils forment ordinairement les cadres de sous-officiers noirs. De plus, le décret du 20 octobre 1888 a autorisé la création de corps formés uniquement de volontaires sous les ordres d'un commandant ; les officiers y sont nommés par le Roi, comme dans l'armée régulière. C'est aussi lui qui fixe les postes occupés par ces corps francs. Ils assurent l'ordre public, mais ne peuvent engager aucune action offensive sans l'autorisation du délégué du souverain.

De plus, en dehors de l'armée et des volontaires, le décret du 17 novembre 1888 crée dans les districts désignés

par le Gouverneur général des corps permanents de « milice indigène », soumis à la discipline militaire et commandés par des officiers de la force publique ; en cas de danger, tous les fonctionnaires et travailleurs, hormis les magistrats, peuvent être appelés à prendre les armes.

L'armée congolaise est commandée par des officiers et sous-officiers européens, recrutés à peu près uniquement dans l'armée belge ; ceux-ci reçoivent un congé régulier pour servir au Congo. Nous aurons à revenir sur les inconvénients que ce système, très bon en temps de paix, puisqu'il procure au cadre de l'armée belge des occasions de faire campagne et aux troupes congolaises d'excellents instructeurs, présenterait si le Congo venait à être engagé dans une guerre, sa neutralité disparaissant. Le Roi-Souverain aurait-il le courage d'ordonner à tous les chefs militaires de son empire africain de rentrer en Belgique, laissant leurs troupes désorganisées et vaincues d'avance ? Si cependant il ne le faisait pas, ce serait détruire à la fois l'union personnelle, puisque les troupes d'un des deux pays iraient défendre l'autre et la neutralité de la Belgique, car ses officiers prendraient ainsi part à une lutte ayant un but tout autre que de défendre le territoire national.

L'État indépendant a, plus que tout autre pays, employé les contingents indigènes ; cela résultait de la force même des choses. Dans les colonies européennes, les troupes de couleur ne sont en effet que les auxiliaires de l'armée de la métropole ; le Congo, au contraire, à moins de recruter à l'étranger la plus grande partie de son armée, ce qui eût été fort onéreux pour le Trésor, devait faire presque uniquement appel aux soldats noirs. Ceux-ci se forment très rapidement au métier des armes, mais risquent aussi de devenir un danger pour l'État qui les emploie. N'ayant pas en effet, comme dans les possessions de pays civilisés, à

côté d'eux des troupes blanches qui peuvent au besoin réprimer leurs velléités de rébellion, ils peuvent être entraînés par leur barbarie primitive et se laisser aller à des révoltes militaires dont l'État indépendant a déjà plusieurs fois ressenti les sanglants effets. C'est ainsi qu'en 1895 les contingents noirs de la force publique se soulevèrent dans le Luluabourg. Après avoir assassiné leur chef, le capitaine Pelzer, ils pillèrent les magasins; repoussés par le commandant Michaux et le lieutenant Cassart, ils se rejetèrent sur Kilongé dont la garnison n'était pas assez forte pour leur résister. Le commandant Gillain, arrivant avec des troupes fidèles, finit par les arrêter.

De même, en 1897, le baron Dhanis allait occuper le Nord-Est de l'Etat, lorsque son avant-garde se mutina, massacrant le commandant Leroy et tous les officiers. Une partie du groupe principal suivit leur exemple et assassina le frère du baron Dhanis. Se servant de leurs armes pour tout piller sur leur passage, les rebelles, qui étaient des Bakussus et des Batelebas, essayèrent de gagner leur pays d'origine le Sankourou et le Lualaba. Ils se heurtèrent d'abord à un poste anglais de l'Ouganda, puis furent anéantis par le commandant Henry à la tête des troupes restées fidèles. De tels exemples ne sont pas faits pour donner une grande confiance dans l'emploi presque unique des troupes noires, comme est obligé de le faire l'Etat indépendant; peu à peu néanmoins, à mesure que le pays se civilisera, de tels excès deviendront de moins en moins à craindre.

En dehors de ces mutineries partielles, les indigènes forment de bons soldats qui, sous la direction des officiers belges, assurent la tranquillité sur le territoire du pays. Les troupes ont en effet avant tout un rôle de police, dont on comprend l'importance si l'on se rappelle que la superficie

de l'Etat dépasse celle de la France, la Belgique, la Hollande, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie réunies. Elles sont réparties entre les divers districts, dans lesquels elles prêtent main-forte aux commissaires. Les groupes les plus importants sont stationnés dans les circonscriptions du Lualaba, de l'Ouellé, de l'Oubanghi et du Katanga, où elles forment une ligne défensive contre les chasseurs d'hommes.

Des camps d'instruction ont été établis à Léopoldville et à la station de l'Equateur. On y forme les noirs à la civilisation en même temps qu'au métier des armes. On les y habitue aux diverses cultures et aux travaux de construction. La plupart des postes sont commandés par des Européens; toutefois, autour des camps et des stations, un certain nombre d'entre eux est confié à des sous-officiers noirs.

En 1897, l'armée régulière était composée de compagnies de 300 hommes; chacune de ces unités possédait un cadre européen, composé d'un capitaine, un lieutenant ou sous-lieutenant, un sergent-major et un sergent; le cadre noir comprenait deux sergents et quatre ou six caporaux; chacune d'elles a un poste qui lui est assigné. A Boma se trouve une compagnie de dépôt à effectif renforcé qui forme le noyau de l'armée.

En 1890 fut créée une unité spéciale, portant le nom de « Compagnie auxiliaire du chemin de fer ». Elle est chargée de la protection des travaux et de la garde de la voie ferrée. Son chef est un capitaine nommé par le Roi; les lieutenants et sous-lieutenants sont des agents de la Compagnie nommés par le Gouverneur général.

Enfin, en 1891, pour le maintien de l'ordre dans les centres fut fondé un corps de police administrative sous un commissaire de police; le recrutement en est fait dans les troupes de la force publique.

Le gouvernement a pris tous les moyens d'exciter le zèle

de ses agents, soit militaires, soit civils. Ainsi, le Roi a créé diverses décorations pour ceux de ses sujets qui se sont distingués au Congo. Tels sont l'Ordre de l'Etoile africaine et l'Ordre royal du Lion, créés l'un en 1888, l'autre en 1891; l'Etoile de service, destinée à récompenser les blancs ayant rempli fidèlement leurs fonctions fut fondée en 1889; enfin en même temps, fut frappée une médaille destinée aux chefs indigènes, ayant mérité cette distinction par leur dévouement à l'Etat.

SECTION II

Son organisation extérieure. — Sa Neutralité

Dans la neutralité du bassin conventionnel du Congo, se trouvent deux questions bien distinctes : celle qui concerne les territoires de cette région et celle qui se rapporte aux eaux du fleuve. Ces deux situations diffèrent tant par le régime imposé à chacune d'elle, que par les causes et les effets de celui-ci.

Aussi les traiterons-nous séparément.

I

Neutralité des territoires de l'Etat du Congo.

Le mot neutralité a deux sens : tantôt il indique pour un pays le seul fait de rester étranger à une lutte dans laquelle sont engagés d'autres Etats : c'est la neutralité temporaire ; tantôt il désigne la situation d'une région qui, avec l'assentiment des autres puissances, a été mise à l'avance et d'une façon définitive à l'abri des conflits qui pourraient se produire : c'est la neutralité conventionnelle, la seule dont nous ayons à nous occuper actuellement.

La neutralisation d'un pays a pour but, d'une façon générale, le maintien de l'égalité entre les autres Etats. Elle assure l'indépendance et l'intégrité de souverainetés faibles, afin qu'elles ne soient pas absorbées par d'autres plus fortes, qui, après une série d'annexions de plus en plus considérables, pourraient élever des prétentions à la domination universelle. C'est donc, avant tout, une préoccupation d'équilibre à maintenir, qui a donné naissance à cette idée de neutralisation et, sous ce rapport, les traités qui la consacrent peuvent être rapprochés des conventions de garantie, d'indépendance ou d'intégrité; ils ont, en effet, le même but qu'elles : tenir la balance égale entre les Etats les plus forts, en empêchant chacun d'eux de s'accroître au détriment des petites puissances et de devenir ainsi un danger pour les autres. Mais ces dernières conventions ont une portée moins large que les premières. Elles n'empêchent pas, en effet, que des hostilités soient engagées au sujet du petit Etat dont elles jugent l'existence nécessaire : les garants promettent seulement à celui-ci qu'au jour du péril ils viendront l'assister de leur puissance militaire. Tout est ainsi remis au sort des armes : il s'agira de savoir si les forces combinées de l'Etat garanti et de ses garants seront suffisantes pour triompher de l'agresseur.

Plus haute est l'idée de neutralisation. Ici c'est la possibilité même des hostilités qui se trouve écartée. Les nations qui l'ont stipulée, ont jugé que l'existence de l'Etat neutre était trop importante pour qu'on puisse la soumettre à la chance des armes, même avec l'assistance de ses garants. Elles défendent donc à celui-ci de prendre part à toute lutte, en même temps qu'elles s'interdisent à elles-mêmes toute prétention sur son territoire, Par là elles ont limité le champ de leur action politique, en soustrayant, à l'avance et d'un commun accord, certaines régions à leur

esprit de conquête. Dès le temps de paix, elles ont pris leurs précautions pour que la situation des Etats vis-à-vis les uns des autres ne soit pas modifiée trop profondément par la guerre, justifiant ainsi l'admirable définition que Montesquieu donne de l'équilibre : « Un état d'efforts de tous contre tous. »

Mais, si la neutralisation de territoires n'a en Europe d'autre cause que de maintenir l'égalité entre les diverses puissances, elle avait, en Afrique, un autre but. Sans doute elle était faite pour tenir la balance égale entre les diverses nations colonisatrices, car, comme l'a fait remarquer M. le duc de Broglie (1), le centre de gravité des intérêts généraux s'est aujourd'hui déplacé, et au lieu d'avoir seulement comme dans les siècles passés un équilibre européen, régissant le reste du monde, nous avons à l'heure actuelle un équilibre africain, dont les bases ont été posées par le partage de l'Afrique en 1890 et même un équilibre asiatique, comme le prouvent les dernières acquisitions en Chine des puissances attentives à ne pas se laisser devancer par leurs rivales. Mais, en assurant au bassin conventionnel du Congo le bénéfice d'une neutralité possible, les grandes nations ont voulu non seulement égaliser les forces du Portugal, de la France et de l'Association internationale dans cette région, mais aussi permettre un développement pacifique à l'œuvre de la civilisation du Continent Noir. Elles l'ont placé en dehors des conflits qui pouvaient mettre en lutte les nations ayant des intérêts dans cette contrée, lui assurant par là la sécurité nécessaire pour mener à bien cette entreprise philanthropique et pour donner un large essor au développement du commerce et de l'industrie.

(1) Allocution à l'Assemblée générale de la Société d'Histoire diplomatique, juin 1898.

C'était, comme devait le dire à la tribune de la Chambre française le rapporteur du projet de ratification du traité de Berlin, prendre d'utiles précautions « pour que ces territoires africains, destinés par dessus tout à une colonisation pacifique et à une exploitation commerciale ne deviennent pas des occasions de conflits à main armée, d'attaques sanglantes et de dépenses ruineuses ».

Aussi n'avait-on pas attendu la réunion de la Conférence de Berlin pour proposer des solutions destinées à assurer la paix à ces régions de l'Afrique centrale. Avant 1884, la situation était en effet assez critique : le Portugal réclamait les deux rives du Congo, la France depuis sa colonie du Gabon s'avançait vers l'intérieur, l'Association internationale demandait à devenir un Etat. Aussi tous les particuliers qui possédaient des intérêts dans ce pays cherchaient-ils à éliminer les causes de conflits qui semblaient inévitables. La « Société Africaine » fondée à Rotterdam demandait à son gouvernement de s'opposer aux agissements de la France et du Portugal. En Angleterre l' « Antislavery Society » et les missionnaires priaient le cabinet de Londres de proclamer la liberté du fleuve et de protéger leurs établissements.

Les explorateurs et les savants étudiaient la question. Le voyageur allemand Rohlfs et M. de Lesseps étaient partisans de la neutralisation de cette région. M. Engelhart proposait aussi cette solution, au moins pour les stations hospitalières de l'Association africaine, alléguant la similitude de ses travaux avec ceux de la Société de la Croix-Rouge.

En 1883 la « Ligue de la Paix et de la Liberté » discuta la question. Dans le cours de cette même année, M. Moynier en entretint l'Institut de Droit international dont il était président. Il lui demanda d'émettre auprès des gouvernements le vœu que des mesures soient prises pour éviter

les conflits dans l'Afrique centrale. Comme nous l'avons vu, des rapport furent faits par deux membres de la Société sur la situation à établir au Congo, celui de M. de Laveleye concluait à la neutralisation de toutes les stations établies dans le bassin du fleuve. Mais M. Moynier s'opposa à cette solution, et déclara, en montrant l'exemple de Brazzaville, que ces établissements devaient être la propriété d'une nation déterminée. Aussi dans le vœu émis par l'Institut, que nous avons rapporté plus haut, ne fut-il pas question de la neutralisation de ces territoires.

Sur ces entrefaites se réunit la Conférence de Berlin.

Tous les plénipotentiaires qui y prirent part voulaient établir au Congo une situation qui permît au commerce et à la civilisation un libre développement : l'idée de neutraliser le bassin conventionnel semblait en harmonie parfaite avec de telles intentions. Ce fut néanmoins une question très difficile à résoudre, car il fallait tenir compte des susceptibilités des puissances occupant cette région. Pour l'Association du Congo, on savait qu'elle était décidée à se proclamer neutre, mais la France et le Portugal ne voulaient à aucun prix faire sur une partie de leurs possessions un semblable abandon de leurs droits de souveraineté.

A la séance du 19 novembre 1884, M. Kasson, délégué des États-Unis, proposa la neutralisation complète du bassin du Congo, tant de ses territoires que du fleuve lui-même sous la garantie des puissances. Après avoir fait l'éloge de Stanley, citoyen américain, et de l'Association pacifique dont il avait créé les nombreuses stations, il ajouta :

« Un arrangement mettant ce pays par une neutralisation à l'abri des attaques à main armée, avec des privilèges égaux pour tous, serait, aux yeux de mon gouver-

nement, de nature à assurer la satisfaction générale (1). »

Il s'appuyait sur l'exemple des colonies américaines dont la prospérité avait été longtemps entravée par les luttes de l'Europe, et, faisant remarquer combien l'état actuel de l'Afrique ressemblait à celui qu'offrait sa patrie à cette époque, il demandait à la Conférence d'éloigner un tel fléau du continent qu'il s'agissait de civiliser. Le Président consulta alors les jurisconsultes faisant partie de la Haute Assemblée. M. Asser, envoyé des Pays-Bas, appuya la motion de M. Kasson; au contraire M. Engelhart, qui représentait la France, émit l'idée de disjoindre les deux questions que renfermait la proposition américaine et de traiter séparément la neutralité du fleuve et celle des territoires,

L'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie acceptèrent la motion de M. Kasson; cette dernière puissance proposa même d'y ajouter une disposition par laquelle les diverses nations signataires s'engageaient, en cas guerre, à éloigner toute action militaire du bassin du Congo. La France et le Portugal, au contraire, qui étaient directement intéressés dans la question, puisque la neutralité proposée devait porter sur des territoires leur appartenant, firent leurs réserves et le débat resta sans conclusion.

A la séance du 10 décembre, l'ambassadeur des Etats-Unis renouvela sa demande et y ajouta un amendement qui déclarait qu'en cas de différend entre des nations ayant des possessions dans le bassin conventionnel au sujet de ces régions, la difficulté serait tranchée par un arbitrage. C'était donc écarter de toute façon les hostilités de cette contrée.

M. de Courcel, tout en déclarant que la France appréciait autant que toute autre nation les avantages de la paix

(1) *Archives diplomatiques*, 1885, tome III, p. 82.

perpétuelle, déclara qu'elle ne pouvait consentir à un tel abandon de ses droits souverains sur une de ses colonies et demanda, comme l'avait fait officieusement M. Engelhart, la disjonction des deux questions des eaux du fleuve et des territoires adjacents, en proposant un régime spécial pour chacune d'elles. Afin néanmoins de faire une concession aux idées émises par le plénipotentiaire américain, il déclara assimiler au fleuve les lacs, canaux, routes et voies ferrées faites pour suppléer à l'innavigabilité de celui-ci et les soumettre au même régime que lui.

Pour les territoires, il offrit une solution différente qui, après bien des discussions, a passé dans les articles 10, 11 et 12 de l'Acte général de Berlin. Ces trois dispositions règlent trois situations différentes : la première permet d'établir un neutralité permanente ; la seconde une neutralité temporaire ; la dernière enfin règle les conditions d'une médiation et d'un arbitrage entre les puissances du bassin conventionnel prêtes à en appeler aux armes.

L'article 10 contient une forme de la neutralité qui n'avait pas encore été en vigueur et qui, à ce titre, présente une grande importance ; c'est une neutralité qui satisfait aux exigences de tous, car elle peut être perpétuelle et néanmoins peut disparaître au gré de ceux qui l'ont demandée : elle est en quelque sorte facultative. L'honneur d'avoir trouvé cette formule nouvelle revient à M. de Courcel : nous aurons du reste l'occasion d'y revenir bientôt, l'Etat indépendant s'étant appliqué cette disposition, qui est ainsi conçue :

« Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser par le maintien de la paix, le développement de la civilisation dans les contrées mentionnées à l'article premier et placées sous le régime de la liberté commerciale, les Hautes Parties

signataires du présent Acte et celles qui y adhéreront par la suite, s'engagent à respecter la neutralité des territoires et des parties de territoires dépendant des dites contrées, y compris les eaux territoriales, aussi longtemps que les Puissances qui exercent ou exerceront des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte. »

La Conférence a ensuite distingué les conflits qui sont étrangers à l'Afrique et ceux qui y prennent naissance. Pour les premiers, c'est-à-dire pour ceux qui se produisent soit entre une nation ayant des possessions dans le bassin conventionnel et une autre qui n'en a pas, soit entre deux pays occupant des territoires de l'Afrique centrale, mais étant en lutte pour un objet différent, les plénipotentiaires ont déféré aux justes observations de M. Kasson, sur l'inconvénient qu'il y avait pour des colonies qui se civilisent à recevoir le contre-coup du conflit engagé entre leurs métropoles respectives. Ils ont donné aux belligérants le moyen d'épargner à ces contrées les conséquences des hostilités en les neutralisant pour la durée de la guerre. Cet état de choses ne sera que temporaire, ainsi que l'explique l'article 11 :

« Dans le cas où une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées mentionnées à l'article premier et placées sous le régime de la liberté commerciale, serait impliquée dans une guerre, les Hautes Parties signataires du présent Acte et celles qui y adhéreront par la suite, s'engagent à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette puissance et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale, soient du consentement de cette Puissance et de l'autre, ou des autres parties belligérantes placées pour la durée

de la guerre sous le régime de la neutralité et considérée comme appartenant à un Etat non belligérant ; les parties belligérantes renonceraient dès lors à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre ».

Enfin, pour le cas où le conflit serait né enAfrique même au sujet des possessions du bassin conventionnel, on ne pouvait songer à empêcher celles-ci de devenir le théâtre des hostilités qu'en acceptant la proposition d'arbitrage obligatoire entre les parties en conflit proposée par M. Kasson, Toutefois il eût été difficile de faire admettre un tel principe par la France et le Portugal, qui entendaient maintenir leurs droits souverains sur leurs colonies. Aussi, pour ne pas froisser leurs justes susceptibilités, se borna-t-on à imposer une médiation préalable à toute lutte et, après l'échec de celle-ci, à offrir comme *ultimum subsidium*, la possibilité d'un arbitrage. Tel est l'objet de l'article 12 :

« Dans le cas ou un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article premier et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre des Puissances signataires du présent Acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

« Pour le même cas, les mêmes Puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage ».

On voit quelle souplesse avait l'œuvre de la Conférence au point de vue de la neutralité. Modèle de diplomatie, elle n'imposait presque rien, mais donnait à ceux qui voulaient les employer des moyens d'écarter du bassin du Congo toutes les chances de guerre. La seule chose qu'elle rendît

obligatoire était la tentative de médiation pour les différends nés au sujet de cette région et par là, elle ne liait pas les puissances en conflit, puisqu'il leur suffit de ne pas accepter les clauses de la transaction proposée pour avoir le droit d'en appeler aux armes. Mais la nécessité de recourir à cette tentative avant de commencer les hostilités est certainement un progrès pour le droit des gens et il faut souhaiter de la voir se généraliser et s'appliquer ailleurs que dans les limites du bassin conventionnel. Il faut même ajouter que, dans l'intérieur de celui-ci, elle ne s'applique qu'aux signataires de Berlin, c'est-à-dire à ceux qui acceptent, en même temps que cet avantage, les charges de la liberté commerciale. C'est ainsi que la nécessité de la médiation n'existe pas envers les peuplades indigènes, à moins qu'elles ne soient sous la protection d'une puissance ayant adhéré à la Déclaration. D'autre part, à ceux qui avaient l'intention de s'en servir, la Conférence offrait tous les moyens d'écarter la lutte par la neutralité perpétuelle, la neutralité temporaire et l'arbitrage.

Ce qui l'obligeait à donner à sa tâche ces deux aspects si différents, c'était l'opposition de vues qui existaient entre les diverses souverainetés de cette contrée. D'un côté, nous l'avons vu, la France et le Portugal se résignaient difficilement à abandonner une partie de leurs droits souverains sur leurs colonies et ne voulaient faire que les concessions strictement nécessaires ; de l'autre, l'Association du Congo ne demandait qu'à poursuivre avec le plus de garanties possibles son œuvre de commerce et de civilisation. Pour elle, les droits régaliens étaient peu de chose, elle voulait avant tout s'assurer une existence pacifique. Aussi s'empressa-t-elle de profiter des dispositions de l'article 10 et de proclamer sa neutralité perpétuelle.

En dehors de la conformité parfaite de cette situation avec

le but qu'elle poursuivait, elle avait pour cela une autre raison. Transformée en Etat, elle allait, suivant le vœu des plénipotentiaires de Berlin, remettre au roi des Belges le soin de diriger ses destinées. Celui-ci étant le chef d'un Etat neutre, il était naturel qu'il n'acceptât la souveraineté que d'une autre puissance également neutre. Ce n'était pas absolument nécessaire et l'histoire nous offre divers exemples de monarques ayant réuni sur leur tête la couronne d'un Etat neutre à celle d'un Etat qui ne l'était pas. Ainsi le roi des Pays-Bas a été jusqu'en 1890 grand-duc de Luxembourg, région neutralisée par le traité de 1867. Il faut remarquer qu'il y avait une grande différence entre les deux situations. Le Luxembourg et les Pays-Bas avaient une organisation distincte, complète, et pouvaient donc vivre en n'ayant de commun que leur souverain. Tout autre était le cas du Congo vis-à-vis de la Belgique. Il devait forcément lui emprunter la plupart de ses éléments constitutifs. Ses pouvoirs publics, son administration et son armée surtout, devaient être composés de sujets belges; cette dernière allait recruter ses officiers et sous-officiers dans l'armée belge. Au jour où le Congo, n'étant pas neutre, serait entré dans une conflagration, la Belgique aurait été sous peine de violer sa neutralité, obligée d'en retirer ses soldats et le Congo se serait trouvé sans aucune organisation militaire.

De telles difficultés auraient amené des situations inextricables : aussi le 1er août 1885, en même temps qu'il annonçait aux différentes chancelleries sa prise de possession de l'Etat libre, Léopold II leur fit adresser la déclaration suivante : « Le soussigné, administrateur général de l'Etat indépendant du Congo, est chargé par le Roi-Souverain de cet Etat, de porter à la connaissance de Son Excellence........ ministre des Affaires étrangères de.........

qu'en conformité de l'article 10 de l'Acte général de la Conférence de Berlin, l'Etat indépendant du Congo se déclare, par les présentes, perpétuellement neutre et qu'il réclame les avantages garantis par le chapitre III du même Acte, en même temps qu'il assume les devoirs que la neutralité comporte. Le régime s'appliquera au territoire de l'Etat indépendant du Congo renfermé dans les limites qui résultent des traités successivement conclus par l'Association internationale avec l'Allemagne, la France et le Portugal, traités notifiés à la Conférence de Berlin et annexés à ses protocoles, et qui sont ainsi déterminées . . . . . (1). »

Suivent les frontières de l'Etat indépendant.

Celui-ci usait ainsi de la faculté donnée à toute puissance du bassin conventionnel par l'article 10 de l'Acte de Berlin, lorsqu'il permet à chacune de ces souverainetés de se proclamer neutre, et déclare que les signataires respecteront cet état de choses, tant qu'elle remplira les devoirs de la neutralité. Il faut remarquer que cet article constitue bien de la part des puissances signataires un acte de garantie, car, comme le dit M. Milovanowitch : « Les traités de garantie sont des traités par lesquels une ou plusieurs puissances s'engagent soit à respecter, soit à la fois à respecter et à faire respecter un certain état de choses concernant la situation internationale ou même la situation intérieure d'un ou de plusieurs autres Etats. » La garantie existe donc soit qu'un Etat s'engage simplement à respecter, soit qu'il promette même de faire respecter une situation. Evidemment, dans ce dernier cas, elle est plus complète : l'Etat qui la donne prend un engagement non seulement pour lui, mais pour les autres, puisqu'il déclare qu'au besoin il les contraindra

(1) Rapporté dans Banning : *Le partage politique de l'Afrique*, p. 129.

au respect de cette clause. Lorsqu'il s'engage seulement à respecter la neutralité, la garantie est moins étendue, elle ne regarde que lui; il promet seulement de ne pas l'enfreindre, sans s'occuper de ce que fera autrui; c'est le cas de la neutralité du Congo. Du reste on peut dire que, dans la pratique, les deux garanties reviennent au même; elles ne valent que comme engagement unilatéral, que les puissances se soient engagées à respecter ou à faire respecter une disposition. C'est du moins la théorie que lord Stanley exposait le 14 juin 1867 à la tribune de la Chambre des communes à propos de l'engagement pris par l'Angleterre, en même temps que par les autres puissances, de respecter et de faire respecter la neutralité du Luxembourg. Pour lui, cet Etat ne pouvait demander à un seul de ses garants de faire observer l'état de choses qu'il avait consacré, il devait le demander à tous à la fois; ceux-ci ne pouvaient agir que d'une façon collective et non d'une façon isolée. En fait, c'était lui ôter tout recours, car il serait déjà bien difficile pour lui de décider un seul de ses garants à agir par les armes en sa faveur; quant à leur faire prendre à tous la même résolution, on peut le considérer comme impossible. Qu'une telle théorie doive être combattue, cela est évident, mais il est non moins certain que, dans la pratique, lorsqu'il faudrait mettre à exécution de telles promesses, chacun chercherait à s'y soustraire par des arguties de ce genre.

Il faut remarquer de plus, pour la neutralité du Congo, que, tout en étant proclamée perpétuelle par celui-ci, elle porte toujours avec elle une clause résolutoire. Aux termes de l'article 10 de l'Acte de Berlin, les puissances ne s'engagent à la respecter qu'autant que l'Etat en question remplit les devoirs que la neutralité comporte. Il s'agit donc de bien déterminer quelles sont ces obligations, car elles ont

une importance exceptionnelle ; du jour où elles ne sont plus remplies, la neutralité tombe d'elle-même sans que personne ait besoin de la dénoncer. Il nous suffira d'énumérer la plupart d'entre elles, car on les retrouve à propos de tout Etat neutre et de plus elles offrent peu d'application au cas spécial du Congo. C'est ainsi qu'il devra non seulement s'abstenir de toute participation à une guerre, mais encore s'opposer à tout acte d'un des belligérants sur son territoire et d'autre part ne pas gêner en dehors de ses frontières les opérations militaires des nations ennemies.

Le Congo sera de plus obligé de tenir une conduite impartiale entre les deux partis, c'est-à-dire de ne leur céder ni place forte ni navire de guerre et de ne leur fournir ni armes ni munitions, ni vivres, ni subsides en argent. Il ne leur permettra pas d'enrôler des troupes sur son territoire, n'autorisera pas le passage sur son sol des armées des belligérants et ne servira pas de refuge aux soldats d'un des deux pays en guerre. Sur mer, il ne leur laissera armer ni bâtiment, ni corsaire dans ses ports ou sur ses côtes et défendra à ses nationaux de leur vendre des navires. Il interdira également à ceux-ci de s'enrôler dans l'une des deux armées en présence ou de servir comme pilotes sur ses navires.

En temps de paix, l'Etat indépendant, s'il tient à garder le bénéfice de la neutralité, ne devra pas signer avec une autre puissance un traité d'alliance offensive et défensive, car cela pourrait l'entraîner à des hostilités ; pour la même raison, il ne participera pas à un traité de garantie. Enfin il ne devra probablement pas, puisque les incidents de 1841 à propos de la Belgique et de la France ont créé un précédent sur ce point, entrer dans une union douanière avec une autre nation.

Ces différents devoirs, nous le répétons, n'offrent actuel-

lement pas de difficultés au point de vue du Congo et il serait étonnant qu'il songeât un jour à les transgresser, car il est appelé à jouer un rôle moins politique qu'économique. Mais il est une autre question qui à un moment donné fut l'occasion de vives polémiques à son sujet. Un Etat neutre peut-il accroître son territoire, sans enfreindre par là même les règles que lui impose sa situation? La réponse négative semble évidente. En augmentant ses possessions, toute souveraineté risque de se heurter aux prétentions d'une nation rivale et il faut dès lors en venir aux armes pour trancher le différend. De plus, il ne faut pas oublier que la neutralité d'un pays n'est pas faite seulement dans l'intérêt de ce dernier, elle a, comme nous l'avons vu, une portée plus générale, étant appelée à maintenir l'équilibre entre des Etats plus forts que lui. Enfin les diverses nations qui ont garanti la neutralité à une région, qu'elles se soient obligées simplement à la respecter ou en même temps à la faire respecter par autrui, n'ont pu prendre un tel engagement que pour des territoires compris dans des limites précises et bien connues d'elles.

C'est là un véritable axiome de droit public européen. Ainsi « la Déclaration sur les affaires de la Confédération helvétique », donnée à Vienne le 20 mars 1815, dit que « il sera fait un Acte portant la reconnaissance et la garantie de la part de toutes les puissances de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières ». Lorsque, le 8 décembre 1862, ce même pays échangea la vallée des Dappes contre une portion équivalente de territoire français, on soumit le traité à l'approbation des puissances qui en prirent acte. De même en 1831 et en 1839, la Belgique fut reconnue neutre, dans les frontières « arrêtées » de son territoire. Enfin, pour le Luxembourg, le traité du 11 mai 1867 proclama sa neutralité dans les « limites déterminées par

l'Acte du 19 avril 1839 ». On voit qu'en Europe cette question ne suscite aucun doute : un Etat neutre ne peut s'accroître en aucune façon sans l'approbation de ses garants-

Mais faut-il transporter en Afrique un principe aussi rigoureux? Il est évident que dans ce continent, au milieu d'immenses espaces encore vacants et peu connus, les règles qui doivent en Europe avoir une application stricte, sont susceptibles d'une certaine élasticité. Les questions ne s'y posent plus de la même façon. Aussi l'Etat indépendant en a-t-il profité pour prétendre qu'il avait le droit de s'accroître. Ses défenseurs ont voulu donner à cette idée une justification théorique. Un article anonyme, paru dans la *Revue Générale* du mois d'août 1894, au moment où le traité anglo-congolais, dont nous avons parlé, suscitait de vives polémiques, prétendait que la neutralité du Congo, étant seulement reconnue des puissances, qui se sont engagées à la respecter et non à la faire respecter, ne pouvait l'empêcher de modifier ses limites. Elle n'aurait eu cet effet que si les puissances s'étaient obligées à assurer l'observation par autrui de cette neutralité. Dans l'état actuel des choses, un seul devoir incombait à l'Etat libre : rester impartial en temps de guerre. On voit tout de suite la fausseté d'une telle théorie, car les puissances ne se sont engagées que pour chacune d'elles isolément, cela est vrai, mais, néanmoins il faut qu'elles sachent exactement la portée des obligations contractées par elles.

Or pour cela il leur est nécessaire de connaître d'une façon précise les territoires qu'elles se sont engagées à considérer comme neutres et, une fois les frontières de ceux-ci fixées, elles sont irrévocables.

Aussi, dans la pratique, l'Etat indépendant n'a-t-il pas cherché à heurter de front les principes admis sur l'immutabilité des frontières de tout Etat neutre, mais il s'est

servi pour les tourner des nombreux procédés de droit public particuliers aux pays neufs et qui ne sauraient prendre place parmi les règles internationales d'Europe. Il commença par se conformer absolument aux principes admis sur la matière par sa Déclaration du 1er août 1885, en proclamant sa neutralité dans des limites bien déterminées, celles que portaient les cartes accompagnant les traités passés avec la France, le Portugal, l'Allemagne et la Belgique, puis vinrent les modifications. Ce fut d'abord sous prétexte de rectifications de frontières qu'il tâcha de s'agrandir. Il y parvint en effet, surtout vis-à-vis de la France, mais de telles conventions n'en avaient pas moins un caractère déclaratif et non attributif. L'Etat était censé avoir été toujours propriétaire des régions nouvelles qu'il acquérait.

Se servant ensuite d'une pratique inconnue à notre droit public d'Europe et qui par conséquent n'avait pu être formellement interdite aux Etats neutres de notre continent, il proclama en 1889 son protectorat sur le Muato-Yamvo, que réclamait le Portugal. Après de longs pourparlers, on finit par partager cette région en deux; une partie fut attribuée à chaque pays. Il semblait pourtant que la Déclaration du 1er août eût dû empêcher le Congo de passer un traité de protectorat avec les indigènes. L'Etat libre avait émis à ce propos une théorie sur les devoirs de la neutralité dont il allait bientôt se servir contre la France : il déclarait que cette situation ne pouvait pas l'empêcher d'occuper des territoires vacants, car en le faisant il ne portait ombrage à personne. En 1890, partant toujours de ce principe qu'il pouvait s'emparer des régions sans maître, il lança une série d'expéditions dans le Haut Oubanghi-Ouellé; puis pénétrant dans la vallée du Nil, il fit annexer par le major van Kerkhoven une partie de cette région avec la ville de Lado.

Enfin intervinrent en 1894 les traités du 12 mai et du 14 août, dont nous avons déjà parlé, passés l'un avec l'Angleterre, l'autre avec la France. Ce fut la fin de ces prétentions à des accroissements territoriaux de la part du Congo : la convention avec la Grande-Bretagne souleva de si vives protestations de la part des grandes puissances, de la France, de l'Allemagne et de la Turquie, qu'il dut enfin comprendre que sa situation d'Etat neutre lui interdisait de faire des acquisitions territoriales, quel que fût le nom dont il les masquât. Ici, on se le rappelle, l'Etat libre avait mis en avant un nouveau procédé fort ingénieux. Il prenait à bail à l'Angleterre d'immenses territoires et lui en donnait d'autres dans les mêmes conditions. De cette façon, il pouvait dire qu'il n'augmentait pas ses possessions, puisqu'en droit il n'en était pas propriétaire. Mais en fait, surtout pour la partie cédée à bail à Léopold II et à ses successeurs, ce n'était qu'une annexion déguisée. Le traité avec la France du 14 août vint remettre toutes choses en ordre, mais il est curieux d'observer, au point de vue de la neutralité, quelques-uns des résultats du traité anglo-congolais, s'il avait été exécuté. Remarquons d'abord que c'est non seulement toute annexion qui est interdite à un Etat neutre, mais aussi toute cession, parce qu'il favorise par là une des puissances entre lesquelles son devoir est de rester impartial et détruit ainsi l'équilibre entre elles; or. c'est précisément pour maintenir la balance égale entre les souverainetés dont il est voisin qu'on l'a neutralisé.

D'autre part les terrains ainsi acquis à bail par l'Etat du Congo n'auraient pas été neutres, puisqu'ils n'étaient pas compris dans les limites auxquelles s'appliquait sa déclaration du 1er août 1885 et qu'ils restaient la propriété d'une autre puissance. De plus, même avec l'assentiment de cette dernière, la plus grande partie n'en était pas neutralisable,

car elle était située au nord du 5° parallèle, où, d'après l'Acte de Berlin, finit le bassin conventionnel du Congo: or c'est seulement dans les limites de celui-ci que les souverainetés locales ont la faculté de se déclarer neutres. On aurait donc eu le spectacle d'un Etat ayant une partie de son sol neutralisée et l'autre non. Si l'on suppose un conflit éclatant à propos de cette dernière partie, il ne pourrait employer son armée à la défendre sous peine de violer sa neutralité. D'autre part, l'ennemi victorieux pourrait pénétrer sur le sol des provinces qui ne sont pas neutres, mais devrait s'arrêter dès qu'il arriverait à la frontière de celles qui le sont. Enfin supposons une guerre de l'Angleterre avec la France. Celle-ci attaquant les territoires qui appartiennent à la Grande-Bretagne, bien que cédés à bail au Congo, les trouveraient défendus par les troupes de l'Etat indépendant, qui, neutre, aurait ainsi à intervenir dans la lutte pour protéger un pays qui ne l'est pas. On voit quel réseau d'inextricables difficultés eût soulevé l'application des clauses de ce traité. Le Congo aurait été obligé sans doute de renoncer à sa neutralité dès que des complications se seraient produites. Heureusement, la plupart de ces inconvénients ont disparu avec le traité franco-congolais qui annihilait ces cessions à bail.

Le 28 décembre 1894, le Gouverneur général fit aux puissances une Déclaration confirmant, au point de vue de la neutralité, celle du 1er août 1885 et l'étendant aux parties de territoires acquises par l'Etat indépendant à la suite de modifications de frontières. Les Etats signataires de Berlin auraient pu faire à son sujet de justes observations. En effet certaines régions auxquelles elle s'applique, telles que le poste de Lado, ne sont pas comprises dans la limite du 5e degré parallèle, donné comme frontière extrême au bassin conventionnel par l'acte de Berlin; elles

ne sont donc pas neutralisables. Considérant sans doute qu'il s'agissait de territoires de peu d'importance et, désireuse de ne pas rouvrir le débat qui venait de se clore, l'Europe a préféré fermer les yeux. Mais, comme elle n'a pas protesté, il faut considérer qu'en fait ces régions sont neutres et que, par ce silence même, le bassin conventionnel du Congo, seule contrée où chaque souveraineté peut librement neutraliser ses possessions, a reçu une extension comprenant les régions nouvellement occupées par l'Etat libre dans le bassin du Nil et mentionnées dans la circulaire du 28 décembre 1894.

II

Comparaison de la neutralité du Congo avec celle de la Belgique, de la Suisse et du Luxembourg.

On voit par les difficultés que nous venons de rappeler que la question de la neutralité se présente sous des aspects différents suivant qu'on l'étudie en Europe ou dans des contrées nouvellement ouvertes à l'activité des peuples civilisés, comme le Continent Noir. Des situations imprévues jusqu'ici se présentent, alors que la plupart des règles qu'on était habitué à considérer comme la base même de cet état de choses ne trouvent plus l'occasion d'être appliquées. Aussi peut-il être intéressant de comparer la neutralité du Congo, telle qu'elle ressort de l'Acte de Berlin et de la Déclaration du 1er août 1885 avec celle des Etats européens qui se trouvent dans la même situation, c'est-à-dire la Suisse, la Belgique et le Luxembourg.

La neutralité de la première de ces trois puissances date du 20 mars 1815. A vrai dire, dès le xvime siècle, la Suisse, à chaque guerre nouvelle, se déclarait neutre pour la du-

rée des hostilités. Cela ne l'empêchait pas de fournir des soldats en général aux deux belligérants; aussi, en 1815, ne fit-on qu'accéder aux vœux de ses populations en proclamant pour elle d'une façon définitive cet état de choses qu'elle désirait. Tout du reste la portait vers cette solution: pays placé au cœur même de l'Europe, elle semblait un théâtre désigné pour les guerres mettant aux prises les diverses nations de ce continent. Composée de populations qui n'ont aucune homogénéité, d'Allemands, d'Italiens et de Français, elle n'aurait pu prendre parti dans une lutte sans voir la guerre civile venir joindre ses horreurs à celles des luttes avec l'étranger. Aussi est-ce là le signe distinctif, la caractéristique de cette neutralité : elle a été demandée par le pays à qui l'Europe l'a accordée. On peut rationnellement en conclure qu'il faut étendre le plus possible les conséquences de cette situation : la Suisse devra accomplir les devoirs de la neutralité plus rigoureusement que s'il s'agissait d'un Etat à qui cette situation avait été imposée. On a voulu aller jusqu'à dire que sa constitution intérieure elle-même ne pourrait être modifiée sans l'assentiment des puissances. C'est évidemment exagéré et plusieurs fois du reste elle l'a modifiée sans soulever de réclamations.

A ce point de vue, la situation de l'Etat indépendant est analogue à celle de la Suisse. Lui aussi a désiré cet état de choses et l'on savait parfaitement, au Congrès de Berlin, qu'aussitôt l'Association transformée en puissance, elle proclamerait sa neutralité. Il faudrait rationnellement en tirer la même conséquence que pour la Suisse, et dire que le Congo est tenu à l'exécution stricte de tous les devoirs que comporte cette situation ; nous avons vu cependant que, grâce à l'assentiment tacite des puissances, il a pu sortir de ses limites primitives. Tant il est vrai que les mêmes règles n'ont pas la même portée sous toutes les latitudes.

A côté de cette ressemblance entre la situation des deux Etats se trouve une notable différence. La neutralité de la Suisse a été, pour employer les termes de 1815, l'objet d'une reconnaissance et d'une « garantie » de toutes les puissances, ce qui revient à dire qu'elles se sont engagées à la respecter et à la faire respecter, tandis que pour celle du Congo elles se sont seulement obligées à la respecter, sans prendre sur elles de forcer autrui à l'observer. Nous avons déjà fait nos réserves sur la portée réelle de cette seconde clause. Un Etat hésitera beaucoup avant de mettre ses troupes en campagne, pour assurer le respect d'une neutralité, qui ne touche pas directement à ses intérêts.

Enfin une autre différence entre le cas de la Suisse et celui du Congo, c'est que les signataires de Berlin n'ont promis aux souverainetés du bassin conventionnel le respect de leur neutralité qu'autant qu'elles « rempliront les devoirs que la neutralité comporte » (art. 10). On doit déduire de cette clause que du jour où un Etat qui s'est déclaré neutre, le Congo par exemple, transgressera les obligations que lui impose une telle situation, sa neutralité tombera d'elle-même et cela, sans qu'aucune nation puisse protester contre un tel résultat. Il en résulte également que le Roi-Souverain, bien qu'il ait déclaré perpétuelle la neutralité de l'Etat indépendant, pourra la retirer quand il voudra, soit en enfreignant les devoirs que lui impose celle-ci, soit en la dénonçant simplement. La situation qu'a faite l'article 10 aux Etats du bassin conventionnel est la suivante : la Conférence a ratifié à l'avance les déclarations de neutralité qu'ils pourront faire dans la suite, tandis que de tels actes ont ordinairement besoin pour être valables de l'assentiment ultérieur des diverses puissances. Chacune de ces souverainetés pourra donc, comme l'a fait le Congo, par un simple acte unilatéral, émané de son sou-

revain proclamer sa neutralité; il faut en conclure aussi que, par une simple déclaration de même nature, il pourra la dénoncer.

Toute autre est la situation de la Suisse ainsi que de la Belgique et du Luxembourg. L'Europe les a neutralisés d'une façon perpétuelle, moins pour les avantages que devait y trouver chacun de ces Etats, que pour ceux devant en résulter pour la communauté internationale, qui assurait ainsi l'équilibre entre les diverses nations. Il en résulte que le jour où la Suisse voudrait sortir de sa neutralité, il lui faudrait pour cela l'autorisation de ses garants et que, d'autre part, si elle transgressait les devoirs que lui impose cette situation, il appartiendrait aux divers Etats intéressés, soit de la déclarer déchue du bénéfice de sa neutralité, soit de l'obliger par les armes à observer celle-ci. A eux seuls en effet appartiendrait de juger si l'équilibre européen exige ou non le maintien de la Suisse dans son état antérieur.

Pour la Belgique, nous devrions reproduire les observations que nous venons de faire sur la garantie des puissances, car elles se sont obligées à respecter et à faire respecter la neutralité de cet Etat, tant par le traité du 15 novembre 1831, que par celui du 19 avril 1839. Toutefois le roi des Pays-Bas, à qui venaient d'échapper les provinces belges, s'est borné à reconnaître, mais non à garantir cet état de choses. Tandis que le Congo, comme nous l'avons vu, pourrait renoncer à sa neutralité, la Belgique, pas plus que la Suisse, ne saurait le faire. Les deux traités, que nous avons cités, le déclarent formellement. Après que chacun d'eux dans son article 9 l'a proclamée perpétuellement neutre, ils ajoutent dans leur article 10 : « Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers les autres Etats, et de ne porter aucune atteinte à leur tranquilité, intérieure ou extérieure.... »

Ce pays offre cette différence avec l'Etat indépendant que la neutralité n'a pas été pour lui une faveur des puissances, mais une situation qu'on lui a imposée. Craignant que ses sympathies ne le portent à aliéner plus tard son indépendance au profit de la France, on lui a fait acheter sa liberté au prix de sa neutralité. De cette façon on le mettait à l'abri de toute convoitise de la part des Etats voisins. Il subit donc un état de choses qu'il n'avait point sollicité. On devrait rationnellement en conclure, contrairement à ce que nous avons dit au sujet de la Suisse et du Congo, qu'il n'est pas tenue aussi strictement des devoirs de la neutralité que ces deux autres Etats. Mais si telle est la théorie, il en est autrement dans la pratique où les calculs de la politique reprennent leur empire. Aussi en 1841, l'Angleterre s'est-elle opposée à ce que la Belgique entràt dans une union douanière, bien qne de tels traités ne semblent pas absolument incompatibles avec les devoirs d'un Etat neutre. Théoriquement c'est une question indécise que de savoir s'ils portent ou non atteinte à la neutralité.

On peut dire que même dans le domaine des faits aucune solution définitive n'a été donnée à un tel problème, car le traité du 11 mai 1867, qui a neutralisé le Luxembourg, l'a en même temps autorisé à rester membre du Zollverein dont il faisait partie jusqu'alors. Le Luxembourg en 1815 fut placé sous la domination du roi des Pays-Bas, qui faisait partie de la Confédération germanique, comme chef du grand-duché. En 1830 il se réunit à la Belgiqne, mais la convention de 1839 remit à la Hollande la moitié de ce pays, la ville de Luxembourg et le reste du pays devint province belge. Mais la partie qui restait ainsi à la maison d'Orange devait former un Etat à part uni au Pays-Bas par le seul lien de l'union personnelle. Cet arrangement

était comme tout ce traité des Vingt-Quatre articles placé sous la garantie de l'Europe: toutefois la neutralité du Luxembourg n'y était pas proclamée, Ce ne fut qu'en 1867 après les négociations de la France pour s'annexer le grand duché et la ruine de la Confédération germanique à la suite de la bataille de Sadowa, que le traité de Londres, du 11 mai de cet année, déclara le Luxembourg neutre, sous la garantie des puissances. Celui-ci présente donc avec le Congo certaines différences que nous avons déjà signalées pour la Suisse et la Belgique : les puissances se sont engagées ici non seulement à respecter, mais aussi à faire respecter sa neutralité. Celle-ci a été imposée au grand duché, comme prix de son indépendance ; enfin, cet Etat ne pourrait sortir de cette situation qu'avec l'assentiment de ses garants.

Une seule particularité est propre au Luxembourg et elle différencie sa neutralité de celle du Congo. L'article 3 du traité de 1867 ordonne en effet la démolition de la forteresse de la capitale et déclare que le grand-duché ne pourra entretenir que le nombre de troupes nécessaire à la police et au maintien de l'ordre. On a jugé que cet Etat était trop faible pour pouvoir assurer par lui-même son indépendance et on a remis aux puissances le soin de pourvoir à celle-ci. Il n'a le droit d'avoir aucune force armée. C'est là une différence notable non seulement avec le Congo, qui lui ne peut en appeler à personne pour l'aider à repousser un agresseur, mais même avec la Suisse et la Belgique, qui ne sont pas dans ce cas. Bien que couvertes par la garantie de l'Europe, ces deux puissances entretiennent des troupes suffisantes pour empêcher par elles-mêmes la violation de leur territoire. A plus forte raison en est-il ainsi de l'Etat indépendant car il n'a à compter que sur lui-même pour assurer son existence,

non seulement contre d'autres grandes puissances, mais aussi contre les Arabes ou les peuplades sauvages. Il entretient pour cela une force publique considérable pour ses ressources, et sa neutralité se distingue en cela essentiellement de celle du Luxembourg, à qui l'Europe a interdit de songer à se défendre par lui-même.

III

Combinaison de la neutralité congolaise avec la neutralité belge.

Les différences qui séparent la situation de la Belgique de celle du Congo au point de vue de la neutralité, se manifestent, comme nous l'avons vu, surtout dans la sanction qui viendrait punir la transgression par l'un de ces deux pays de ses devoirs de neutre. Tandis que le premier pourrait être contraint par la force à l'accomplissement des obligations qui lui ont été imposées en 1831, le second verrait simplement sa neutralité, avec les privilèges qui y sont attachés, disparaître par la violation des devoirs que cette situation comporte.

Quant aux charges qu'impose un tel état de choses, elles sont les mêmes pour les deux pays. Aussi, dans les circonstances ordinaires, l'union personnelle qui les lie n'apportera-t-elle aucune entrave à leur exécution. Ainsi en temps de paix, l'obligation de n'entrer dans aucun traité pouvant être la source d'hostilités, comme les traités d'alliance offensive et défensive, de garantie, et peut-être même d'union douanière, s'appliquera-t-elle sans aucune difficulté aux deux Etats. De même, le devoir de rester impartial entre deux autres nations engagées dans un conflit, de ne favoriser ni l'une ni l'autre, sera le même pour le royaume européen de Léopold II ou pour son empire africain.

Mais, à côté de ces situations n'offrant aucune difficulté, on peut facilement en prévoir d'autres dont la solution serait beaucoup plus délicate et où la combinaison de ces deux neutralités indépendantes deviendrait la source de graves embarras.

Supposons par exemple que le Congo soit engagé dans un conflit. L'hypothèse n'est pas absolument chimérique et pourrait se réaliser de plusieurs manières. Il peut être attaqué par une des quelques puissances qui n'ont pas signé l'Acte de Berlin; il pourrait aussi être victime d'une agression injuste d'un des Etats signataires violant les clauses de cette Déclaration ou enfin se trouver en présence d'une nation déclarant que, par un de ses actes, le Congo est sorti des « devoirs que la neutralité comporte » (1) et qu'en conséquence, il est déchu du privilège de cette situation. Ce dernier cas a été sur le point de se réaliser en 1894, lors du traité anglo-congolais. Cette convention donnait à bail à l'Etat indépendant d'immenses territoires du Soudan égyptien et portait ainsi préjudice aux intérêts de la France, de l'Allemagne et de la Turquie et, si elle avait été suivie d'exécution, ces trois Etats auraient parfaitement pu signifier à l'Etat libre qu'il avait par ces acquisitions transgressé les devoirs de la neutralité, qu'il était à l'avenir privé de cette immunité et qu'en conséquence elles allaient lui déclarer la guerre, afin d'obtenir réparation du préjudice qui leur était causé.

Si, de cette façon ou de toute autre, le Congo se trouvait engagé dans un conflit, il aurait évidemment le droit et le devoir de se défendre par tous les moyens, mais quel serait alors le rôle de la Belgique? Il ne faut pas oublier, en effet, que le Congo est dirigé uniquement par des nationaux de

(1) Article 10 de l'Acte de Berlin.

ce pays : l'armée, composée de contingents noirs, est commandée par des officiers et des sous-officiers belges ; l'administration et la justice sont aux mains de sujets continentaux de Léopold II. La situation n'aurait alors que deux solutions également fâcheuses : ou la Belgique retirerait son administration et ses troupes, laissant le Congo dans l'anarchie la plus complète, incapable de résister à une agression quelconque, ou elle maintiendrait ses agents et ses officiers à la tête du pays et sortirait ainsi de sa neutralité en prêtant secours à l'un des belligérants. On ne saurait objecter que les troupes congolaises sont composées de volontaires pris dans l'armée belge. C'est en effet pour une nation enfreindre les lois de la neutralité que de permettre à l'un des adversaires de recruter des soldats sur son sol. L'autre combattant serait donc en droit d'user de représailles et de s'attaquer à la Belgique.

Le devoir de celle-ci, en pareil cas, ne saurait en effet être douteux. Son union personnelle avec le Congo ne peut modifier envers elle les règles de la neutralité et elle doit en cas de conflit abandonner ce pays à ses propres forces sans lui fournir aucun secours.

Toutes ces difficultés viennent de ce fait que les règles de l'union personnelle ont été radicalement faussées dans les rapports du Congo avec la Belgique. Régulièrement les deux pays auraient dû n'avoir en commun que la personne du souverain et rien de plus ; de sorte que, si l'un des deux pays est engagé dans une lutte, l'autre nation y reste complètement étrangère. Les deux Etats ayant une armée, une administration, des pouvoirs publics, en un mot tous les éléments d'une vie nationale absolument distincts, peuvent chacun de leur côté entrer dans des conflits sans y entraîner l'autre nation. C'est ainsi que pendant qu'a duré l'union personnelle entre la Hollande et le Luxembourg, Etat dont

l'un était neutre et l'autre non, le premier d'entre eux aurait parfaitement pu soutenir une guerre sans y engager le second. Autre est la situation du Congo vis-à-vis de la Belgique. L'un de ces pays vit uniquement de son union personnelle avec l'autre; il lui a emprunté tous ses éléments constitutifs et il supporterait en cas de guerre les résultats de cette politique si peu en rapport avec la nature des liens qui rattachent les deux Etats.

La situation ne serait plus la même si, faisant l'hypothèse inverse, on suppose la Belgique engagée dans un conflit, par exemple pour défendre le passage sur son sol en cas de guerre entre la France et l'Allemagne, et que l'on se demande quel devra être le rôle du Congo. Comme la Belgique dans le cas précédent, l'Etat libre ne devra prêter aucune aide à la Belgique et la laisser en appeler seule au sort des armes. Le concours du Congo pourrait cependant être très utile à cette nation, particulièrement en cas de conflit avec la France et l'Allemagne. Ces deux pays ont en effet des possessions voisines des territoires de l'Etat indépendant : on conçoit dans ces conditions qu'une diversion des troupes congolaises dans cette région pourrait puissamment aider la Belgique dans sa lutte. Mais de telles considérations de fait ne peuvent influer sur les règles de la neutralité : l'Etat libre devrait assister en spectateur impartial aux hostilités dans lesquelles serait engagée la Belgique. Ce dernier Etat saurait du reste se défendre par lui-même et l'on peut espérer qu'il disputerait avec succès à l'étranger l'accès du territoire national.

Tout autre était l'hypothèse précédente : celle où le Congo serait engagé dans des hostilités. Livré à lui-même, il serait absolument désorganisé, incapable d'un effort; ses diverses peuplades recouvreraient immédiatement leur indépendance, morcelant le pays en une foule de

petites souverainetés sans lien entre elles et se trouvant par conséquent dans l'impossibilité de résister à un agresseur. En un mot ce serait l'Etat lui-même qui disparaîtrait par suite de l'obligation où se trouveraient les Belges de quitter le pays et un tel résultat porterait un grand préjudice à la civilisation de l'Afrique. De telles éventualités ne seront écartées que le jour où la Belgique, proclamant en droit ce qui existe déjà en fait, transformera l'Etat indépendant en une colonie pure et simple.

IV

Situation en temps de guerre du fleuve du Congo.

La neutralité de l'Etat indépendant, sur laquelle nous venons de nous étendre, a pour effet d'écarter en temps de guerre la lutte des eaux du Congo. En effet, étant neutre, la puissance riveraine ne peut entrer dans aucun conflit et par là même ne peut être la cause d'aucun combat sur le fleuve, tant qu'il coule dans ses territoires. De plus elle doit si deux autres nations sont aux prises rester impartiale entre les belligérants. Aucun des deux ennemis ne sera donc tenté de se réfugier dans le fleuve, dont les deux rives appartiennent à un Etat neutre, car celui-ci ne saurait offrir à l'un d'eux une protection quelconque sans encourir les réclamations et les représailles de l'autre partie.

Mais en dehors de cette neutralité de fait, qui n'est que la conséquence de celle des territoires riverains, un régime spécial a été établi au profit du fleuve Congo, par l'Acte de Berlin, afin de sauvegarder en temps de guerre les intérêts du commerce. Nous ne nous occuperons ici que de la situation de cette rivière au cours d'hostilités ouvertes, ayant traité ailleurs la question de la navigation pour les navires de guerre en temps de paix.

Trois propositions différentes avaient été faites à la Conférence de 1885 pour mettre ce cours d'eau à l'abri des conséquences d'une guerre.

L'une émanait des plénipotentiaires allemands; elle consacrait la neutralité complète du fleuve et des voies terrestres qu'on lui assimilait, chemins de fer et routes destinés à suppléer à l'innavigabilité. Ce projet comportait pour les puissances signataires, l'obligation de respecter et de faire respecter cet état de choses. D'autre part, en temps de guerre, toutes les dispositions de l'Acte final sur la liberté du commerce devaient être maintenues; enfin la Commission internationale chargée de régler la navigation devait voir, comme cela se pratique sur le Danube, son personnel et ses travaux neutralisés.

La seconde proposition fut faite par la Belgique. Elle partait des mêmes principes que celle de l'Allemagne en se contentant de compléter la liste des eaux assimilées au Congo au point de vue de la neutralité ; dans ces dernières, elle comprenait les affluents, lacs, canaux et mer territoriale à l'embouchure de la rivière. Elle proposait aussi la garantie complète de la part des puissances, mais en rappelant que la Belgique, puissance neutre, ne pouvait souscrire aux clauses d'une telle convention. Enfin elle offrait pour les conflits entre riverains la médiation de la Commission internationale.

L'Angleterre fit une autre motion. Ecartant l'idée de neutralité, elle se bornait à stipuler au cours des hostilités la liberté de la navigation pour la marine marchande, sauf le cas où celle-ci transporterait de la contrebande de guerre. Elle stipulait du reste que sous cette dernière qualification seraient comprises la houille et les provisions apportées aux belligérants. Cette liberté de navigation devait s'étendre à la mer territoriale jusqu'à une lieue des côtes.

On pourrait ajouter à ces trois propositions celle de M. Kasson, dont nous avons déjà parlé et qui neutralisait sous la garantie des puissances, soit les territoires du bassin conventionnel du Congo, soit les eaux du fleuve.

La Russie protesta contre l'idée de comprendre la houille dans la contrebande de guerre ; elle repoussa aussi la neutralisation complète du fleuve.

Au milieu de ces systèmes contradictoires, la Conférence s'arrêta à une solution intermédiaire, sur l'avis de M. de Courcel. Elle décréta simplement le maintien des Actes de navigation du Congo et du Niger en temps d'hostilités, sauf pour la contrebande de guerre, mais, au lieu de définir celle-ci comme le voulait l'Angleterre et d'y comprendre la houille, elle s'en référa pour cela aux principes existant sur la matière. Ce fut le but de l'article 25 ainsi conçu :

« Les dispositions du présent Acte de navigation demeureront en vigueur en temps de guerre. En conséquence la navigation de toutes les nations, neutres ou belligérantes, sera libre, en tout temps, pour les usages du commerce sur le Congo, ses embranchements, ses affluents et ses embouchures ainsi que sur la mer territoriale faisant face aux embouchures de ce fleuve.

« Le trafic demeurera également libre, malgré l'état de guerre sur les routes, chemins de fer, lacs et canaux, mentionnés dans les articles 15 et 16.

« Il ne sera apporté d'exception à ce principe qu'en ce qui concerne le transport des objets destinés à un belligérant et considérés, en vertu du droit des gens, comme articles de contrebande de guerre.

« Tous les ouvrages et établissements créés en exécution du présent Acte, notamment les bureaux de perception et leurs caisses, de même que le personnel attaché d'une manière permanente au service de ces établissements, seront

placés sous le régime de la neutralité et, à ce titre, seront respectés et protégés par les belligérants ».

L'article 33 applique au Niger des dispositions analogues.

La première conséquence de ce texte, c'est que ni en temps de paix, ni en temps de guerre, le Congo n'est neutre. Il ne ressemble en rien à ce point de vue au Bas-Danube qui, en vertu des stipulations du traité de Berlin, du 13 juillet 1878, a été neutralisé : les fortifications des Portes de Fer ont dû être rasées et l'entrée du fleuve est interdite aux navires de guerre. Il ne peut donc pas devenir le théâtre d'hostilités. Tout autre est la situation du Congo ; en temps de guerre, les navires des belligérants pourront s'y rencontrer et s'y livrer combat, mais à charge pour eux de ne pas entraver la liberté du commerce. Ils ne pourront donc pas établir le blocus soit sur les côtes de la mer territoriale du fleuve soit sur les rives de celui-ci, car ce serait empêcher la libre navigation.

Toutefois il sera difficile de faire observer de telles prescriptions si l'on suppose, par exemple, une flotte réfugiée dans l'estuaire du fleuve et une escadre ennemie attendant sa sortie. Il risquera alors de se produire ce qui est arrivé en 1854 et en 1877 pour le Danube. Ce fleuve étant au premier chef un cours d'eau international, une puissance ne doit pouvoir bloquer ses embouchures que si elle est en guerre avec tous les Etats riverains. Aussi en 1854, la Bavière et le Wurtemberg auraient-ils eu le droit de protester contre le blocus du Bas-Danube, fait par les coalisés pour réduire les ports russes de Reni et d'Ismaïl. De même au cours de la guerre russo-turque en 1877 ces mêmes embouchures furent bloquées, ce qui causait préjudice à une puissance neutre, l'Autriche. Mais ces violations des règles du droit des gens ne portent pas atteinte à la théorie, surtout si elle est appuyée de l'adhésion de

toutes les grandes puissances, comme l'a été l'Acte de Berlin.

Le Congo devra donc rester ouvert à tous, neutres ou belligérants, pendant toute la durée des hostilités. Son cours n'étant pas neutre, les riverains peuvent construire sur ses bords des arsenaux et des ports militaires. Mais toujours en raison de ce droit pour tous de naviguer librement sur ses eaux en temps de guerre, les riverains, qu'ils soient neutres ou belligérants, ne pourraient pas se mettre eux-mêmes en blocus volontaire, fermer au commerce leurs ports ou mettre l'embargo sur les navires qui s'y trouvent.

Si maintenant nous nous occupons des domaines où la liberté commerciale doit rester intacte durant les hostilités, nous constatons qu'ils ne comprennent pas seulement le cours du fleuve, de ses affluents et embranchements, mais aussi les lacs, les canaux et les routes et chemins de fer construits pour suppléer à l'innavigabilité du fleuve. Remarquons d'abord que, pour le Niger, en vertu de l'article 33, une semblable extension n'est pas faite aux lacs des régions qu'il traverse ; c'est sur la demande de l'Angleterre qu'on les a exclus du régime de la liberté en temps de guerre. Pour le Congo, au contraire, ils restent en ces mêmes circonstances ouverts à tous. L'extension de cette franchise aux routes et chemins de fer est de nature à causer de gros embarras aux belligérants ; ils ne pourront pas en effet intercepter ces voies de communication en temps de guerre, fût-ce même au moyen de fortifications passagères, si elles sont faites pour suppléer à l'innavigabilité du fleuve. Or, pendant longtemps encore, dans ces contrées, on ne construira que les routes strictement nécessaires et, toutes les fois où la navigation fluviale sera praticable, on s'en servira. Aussi arriverait-il en cas d'hostilités que la puissance territoriale serait obligée de laisser intactes les

voies de pénétration, ce qui faciliterait singulièrement à l'ennemi l'invasion du pays.

Laissant le fleuve ouvert aux belligérants, il importait de mettre à l'abri de leurs coups les travaux de la Commission internationale, ainsi que ses employés et ses établissements. Les ouvrages de celle-ci devaient en effet être uniquement destinés à faciliter la navigation et il ne fallait pas les laisser à la merci des combattants, qui auraient pu trouver intérêt à les détruire, afin d'entraver les opérations de leurs adversaires. De tels travaux forment le patrimoine commun de toutes les nations qui ont intérêt à naviguer sur le Congo et il importait d'en assurer la conservation.

En les neutralisant par l'article 25 de son Acte final, la Conférence ne fait que reproduire les dispositions du Congrès de Vienne, qui déclara, dans l'Acte de navigation du Rhin, modèle de celui des autres fleuves, que, si la guerre éclatait entre les riverains, la perception de l'octroi continuerait à se faire librement et que les embarcations, ainsi que le personnel employés à son service, jouiraient des privilèges de la neutralité (art. 26).

Toutefois, au sujet du Congo se pose aujourd'hui une question que n'avait pu prévoir l'Assemblée de Berlin ; en effet, la Commission internationale n'a jamais été réunie et le Roi-Souverain de l'Etat indépendant a pris à sa place l'initiative des règlements à faire pour la navigation. Si, allant plus loin, il décrète l'exécution de travaux propres à assurer la navigabilité du fleuve, quel sera le sort de ceux-ci en temps de guerre ? La question ne se pose pas actuellement, car de semblables ouvrages seront la dépendance de l'Etat indépendant et, celui-ci ayant proclamé sa neutralité, ils jouiront comme lui des bénéfices qui y sont attachés. Mais nous avons vu qu'un tel état de choses est sujet à disparaître par la seule inexécution des devoirs qu'il

comporte. Si donc un jour le Congo sortait de sa neutralité, ces travaux jouiraient-ils en temps de guerre des privilèges accordés par l'article 25 de Berlin ?

Il semble que la solution affirmative s'impose. En effet, la formule de l'article que nous venons de citer est très compréhensive. Il déclare que le bénéfice de la neutralité appartiendra « à tous les ouvrages et établissements créés en exécution du présent Acte ». Sans doute, dans la pensée des plénipotentiaires, c'était la Commission qui devait être l'exécutrice de leurs volontés et ils visaient par cette disposition les travaux qu'elle ferait exécuter. Mais la formule est assez large pour couvrir des ouvrages faits par d'autres à sa place. D'autre part, l'article 20 qui règle les attributions de la Commission déclare dans son paragraphe premier que, pour les mesures à prendre afin d'assurer la navigabilité, celle-ci devra, sur les sections du fleuve occupées par une puissance, s'entendre avec elle. La coopération de cette dernière est donc nécessaire pour la construction des ouvrages qui jouiront de la neutralité. Si donc, la Commission n'existant pas, le riverain prend seul les disposition qui auraient dû être prises d'un commun accord avec elle, celles-ci n'en auront pas moins leur plein effet.

En agissant ainsi, la puissance territoriale se conforme, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de l'Acte de Berlin : celui-ci voulait assurer l'exécution des travaux propres à faciliter la navigation; pour atteindre plus sûrement son but, il les a confiés à une Commission internationale ; celle-ci ne pouvant les faire, les riverains ont dû la remplacer. Il est donc juste d'accorder à leurs travaux les privilèges qui devaient s'appliquer à ceux de la Commission et en particulier la neutralité, bien entendu dans la mesure seulement où ces ouvrages sont faits pour assurer la navigabilité. Mais si c'est là une conséquence

rationnelle, ce n'en est pas moins une modification des circonstances prévues par la Conférence. Aussi faut-il souhaiter que les grandes nations profitent de la première occasion qu'elles auront de se réunir pour transporter à la puissance territoriale, c'est-à-dire ici au Roi-Souverain, les attributions de la Commission, appliquant ainsi au Congo le système qu'elles ont décrété pour le Niger.

A côté de ces dispositions particulières, nécessitées par la situation des deux grands fleuves africains, le Congrès de Berlin en a pris une autre, qui, bien qu'appliquée par lui seulement au Congo et au Niger, serait susceptible d'une extension plus large et pourrait devenir une loi commune non seulement à tous les cours d'eau, mais aussi à la mer. Il a décrété sur ces deux fleuves l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, sauf la contrebande de guerre. C'est là, au moins dans les circonstances particulières du Niger et du Congo, un progrès évident pour le droit des gens. Le Congrès de Paris avait interdit dans sa déclaration du 16 avril 1856, de capturer la marchandise ennemie sous pavillon neutre. Depuis lors, un grand nombre d'auteurs ont réclamé l'insaisissabilité de la marchandise ennemie sous pavillon ennemi, en la représentant comme un dernier progrès, comme le terme d'une évolution dont la Déclaration de 1856 avait marqué la première étape. Auparavant, en effet, la propriété privée ennemie était saisissable soit sous pavillon ennemi, soit sous pavillon neutre. Depuis cette date, on ne peut plus s'en emparer si elle navigue à l'abri des couleurs d'un neutre. Reste, semble-t-il, à compléter cette réforme en la déclarant à l'abri des belligérants, même sous pavillon ennemi.

C'était déjà l'opinion de Mably au XVIIIe siècle et depuis

lors beaucoup d'écrivains ont suivi son exemple : Fiore, Mancini, Bluntschli, Geffcken, de Boeck, Cauchy, Desjardins, Calvo, pour ne citer que lés plus célèbres, ont soutenu cette thèse. D'autre part, Puffendorf, Lorimer, Philimore, Ortolan, Hautefeuille, Wheaton, et bien d'autres, ont nié que ce soit là un progrès. Sans prendre parti dans un débat aussi passionné et soutenu des deux côtés par de solides arguments, on peut constater que la capture de la propriété privée est vis-à-vis de certaines nations, comme l'Angleterre, le seul moyen de mettre fin à des hostilités, car la famine seule pourrait réduire la Grande-Bretagne. Or il est d'un intérêt général que toute guerre soit courte.

Il serait donc dangereux de rejeter des moyens de l'abréger, à moins que ceux-ci ne soient inhumains. D'autre part c'est à tort qu'on assimile la confiscation de la propriété privée sur terre, le butin, à la capture du navire de commerce : celui-ci n'est pas pour le belligérant un objet inoffensif, car il peut être transformé en bâtiment de guerre et, ne le fût-il pas, il sera toujours au moins à même d'accompagner les vaisseaux de la marine militaire et d'assurer leur ravitaillement en charbon et en munitions ; enfin les hommes qui le montent forment la pépinière où se recrutent les équipages de la flotte de l'Etat. Il n'y a donc pas d'assimilation possible entre les deux cas ; du reste, sur terre, les armées n'hésitent pas à détruire les récoltes et à raser les habitations lorqu'elles gênent les opérations de guerre. De même sur mer le belligérant supprime le navire de commerce qui va porter un appui à son adversaire et lui permettre ainsi de continuer la lutte.

Toutefois il est une modification aux lois actuelles de la guerre maritime qui constituerait un progrès certain : elle consisterait à remplacer l'appropriation individuelle du navire saisi au profit du capteur par sa simple détention,

pendant la durée des hostilités, suivie, lors de la conclusion de la paix, de sa restitution au propriétaire.

Mais si, d'une façon générale, on ne peut affirmer que l'inviolabilité de la propriété privée soit une amélioration des conditions de la lutte sur mer, il en est autrement de cas particuliers, comme ceux du Niger et du Congo. Il s'agissait ici d'ouvrir à tous le commerce et l'exploitation de pays nouveaux et c'eût été transformer ces fleuves en champs de bataille, que de permettre à un des belligérants d'y capturer les navires de commerce de son adversaire. Il n'aura du reste qu'à aller les attendre à la sortie du Congo, en dehors des limites de la mer territoriale de son embouchure.

Pour se développer cette région avait avant tout besoin de la paix et la proclamation de l'inviolabilité de la marchandise ennemie sous pavillon ennemi était le seul moyen de la lui assurer. En effet permettre la saisie des navires de commerce des combattants dans le Congo, c'était interrompre toute communication entre les pays qui en sont riverains et les nations belligérantes; on ôtait ainsi aux premiers tous les éléments de civilisation et de développement matériel qu'ils pouvaient tirer des secondes. C'était de plus entraver les relations de ces contrées avec les puissances étrangères à la lutte, car les bâtiments de commerce de celles-ci ne se hasarderont pas volontiers dans des parages qui servent de théâtre à la lutte de deux pays. Toute guerre aurait ainsi marqué un arrêt dans le développement tant moral que matériel de ces régions.

Une seule exception a été faite à ce régime pour la contrebande de guerre : il ne fallait pas qu'un navire pût abuser de la liberté commerciale pour aller ravitailler un des combattants et lui fournir les moyens de continuer la lutte. Le droit de visite existera donc dans le Congo. Tout

navire de guerre d'un des belligérants pourra s'assurer que les bateaux de commerce sillonnant le fleuve, qu'ils appartiennent à des neutres ou à son adversaire, ne portent pas à son ennemi de la contrebande de guerre; mais c'est là l'unique restriction qu'on pourra faire subir à la liberté de la navigation. Ce n'en est pas moins une lourde entrave mise au développement des transactions. Tout bâtiment de commerce sera tenu de s'arrêter dans sa course et de se soumettre à la formalité de la visite, d'où résulte souvent de nombreuses vexations de la part du vaisseau qui la fait. Mais on ne pouvait supprimer ce droit sans contrevenir à la règle qui veut que les neutres restent impartiaux dans la lutte et ne fournissent aucun secours aux belligérants en présence.

Il existe cependant des moyens de faire disparaître cette pratique sur le Congo; il suffirait pour cela d'un accord entre les belligérants, par lequel le fleuve serait neutralisé pour la durée de la lutte, ce qui rendrait la situation du cours d'eau semblable à celle que l'article 11 de l'Acte de Berlin permet d'instituer pour les territoires du bassin conventionnel.

On a même voulu aller plus loin et M. Jooris (1) admet que la déclaration unilatérale de neutralité faite par une puissance occupant les deux berges du fleuve couvre de cette même immunité les eaux de celui-ci, tant qu'il coule entre deux rives neutres. Ainsi l'Etat indépendant, ayant proclamé sa neutralité, étendrait par là même le bénéfice de ce privilège au Congo, tant qu'il est compris dans son territoire. Nous aurions de la sorte deux réglementations se superposant et se renforçant l'une l'autre. La première, celle qui résulte des dispositions de l'Acte de navigation du

(1) Jooris. *L'Acte général de la Conférence de Berlin.*

pendant la durée des hostilités, suivie, lors de la conclusion de la paix, de sa restitution au propriétaire.

Mais si, d'une façon générale, on ne peut affirmer que l'inviolabilité de la propriété privée soit une amélioration des conditions de la lutte sur mer, il en est autrement de cas particuliers, comme ceux du Niger et du Congo. Il s'agissait ici d'ouvrir à tous le commerce et l'exploitation de pays nouveaux et c'eût été transformer ces fleuves en champs de bataille, que de permettre à un des belligérants d'y capturer les navires de commerce de son adversaire. Il n'aura du reste qu'à aller les attendre à la sortie du Congo, en dehors des limites de la mer territoriale de son embouchure.

Pour se développer cette région avait avant tout besoin de la paix et la proclamation de l'inviolabilité de la marchandise ennemie sous pavillon ennemi était le seul moyen de la lui assurer. En effet permettre la saisie des navires de commerce des combattants dans le Congo, c'était interrompre toute communication entre les pays qui en sont riverains et les nations belligérantes; on ôtait ainsi aux premiers tous les éléments de civilisation et de développement matériel qu'ils pouvaient tirer des secondes. C'était de plus entraver les relations de ces contrées avec les puissances étrangères à la lutte, car les bâtiments de commerce de celles-ci ne se hasarderont pas volontiers dans des parages qui servent de théâtre à la lutte de deux pays. Toute guerre aurait ainsi marqué un arrêt dans le développement tant moral que matériel de ces régions.

Une seule exception a été faite à ce régime pour la contrebande de guerre : il ne fallait pas qu'un navire pût abuser de la liberté commerciale pour aller ravitailler un des combattants et lui fournir les moyens de continuer la lutte. Le droit de visite existera donc dans le Congo. Tout

navire de guerre d'un des belligérants pourra s'assurer que les bateaux de commerce sillonnant le fleuve, qu'ils appartiennent à des neutres ou à son adversaire, ne portent pas à son ennemi de la contrebande de guerre; mais c'est là l'unique restriction qu'on pourra faire subir à la liberté de la navigation. Ce n'en est pas moins une lourde entrave mise au développement des transactions. Tout bâtiment de commerce sera tenu de s'arrêter dans sa course et de se soumettre à la formalité de la visite, d'où résulte souvent de nombreuses vexations de la part du vaisseau qui la fait. Mais on ne pouvait supprimer ce droit sans contrevenir à la règle qui veut que les neutres restent impartiaux dans la lutte et ne fournissent aucun secours aux belligérants en présence.

Il existe cependant des moyens de faire disparaître cette pratique sur le Congo; il suffirait pour cela d'un accord entre les belligérants, par lequel le fleuve serait neutralisé pour la durée de la lutte, ce qui rendrait la situation du cours d'eau semblable à celle que l'article 11 de l'Acte de Berlin permet d'instituer pour les territoires du bassin conventionnel.

On a même voulu aller plus loin et M. Jooris (1) admet que la déclaration unilatérale de neutralité faite par une puissance occupant les deux berges du fleuve couvre de cette même immunité les eaux de celui-ci, tant qu'il coule entre deux rives neutres. Ainsi l'Etat indépendant, ayant proclamé sa neutralité, étendrait par là même le bénéfice de ce privilège au Congo, tant qu'il est compris dans son territoire. Nous aurions de la sorte deux réglementations se superposant et se renforçant l'une l'autre. La première, celle qui résulte des dispositions de l'Acte de navigation du

(1) Jooris. *L'Acte général de la Conférence de Berlin.*

Congo, assurant le maintien de la liberté commerciale en temps de guerre serait complétée par la neutralité de la puissance riveraine. On reviendrait ainsi en fait, pour une partie du fleuve et sauf la garantie des puissances, à la proposition de M. Kasson, qui neutralisait à la fois les eaux et les territoires du bassin conventionnel. Le résultat pratique de cette situation serait que, dans la partie du Congo ainsi neutralisée, tout combat deviendrait impossible. Le droit de visite y subsisterait, mais seule l'autorité riveraine pourrait l'exercer pour s'assurer que les navires de commerce belligérants se trouvant dans ses eaux ne transportent pas de la contrebande de guerre au profit de l'un ou l'autre des adversaires. Quant aux navires appartenant à la marine militaire des deux Etats en conflit, ils ne sauraient y pénétrer.

Quoique cette opinion ait pour effet d'augmenter la sécurité du commerce dans le fleuve, en empêchant qu'il ne devienne le théâtre d'une lutte, nous ne saurions y adhérer. On ne peut admettre, en effet, qu'il appartienne à une seule nation de modifier l'état de choses que tous les signataires de Berlin ont établi d'un commun accord. Ils ont prévu et réglementé la situation du Congo en cas de guerre ; à eux seuls appartient donc de modifier les principes qu'ils ont posés. La neutralité du bassin conventionnel qu'ils ont rendue possible par l'article 10 ne s'applique qu'aux territoires et on ne saurait l'étendre au fleuve, dont un Acte de navigation complet a réglé la situation. Mais il n'en reste pas moins vrai que la neutralité des Etats riverains contribuera puissamment au maintien de la paix sur le fleuve, car elle empêche ces diverses souverainetés d'entrer en conflit les unes avec les autres.

CHAPITRE QUATRIÈME

AVENIR DU CONGO

SECTION I

La Transformation en Colonie Belge

Le Congo, ainsi que nous l'avons vu, a emprunté à la Belgique tous les éléments nécessaires pour former une nation organisée. Non seulement il a le même souverain qu'elle, mais ses districts sont placés sous l'autorité de fonctionnaires belges, son armée est commandée par des officiers belges, son commerce est entre les mains de sujets belges, ses budgets enfin n'arrivent à se solder que grâce à l'appui direct du Trésor belge. En un mot la Belgique est pour l'Etat indépendant une métropole de fait : il ne reste plus qu'à faire passer dans le domaine du droit ce qui existe déjà dans la pratique, en déclarant le Congo une colonie pure et simple de cette nation ; c'est là, disent la plupart des auteurs belges, la seule solution possible pour cet Etat, qui n'a pas en lui-même les ressources nécessaires pour faire face aux charges de son existence au sein de la communauté internationale. De cette façon la Belgique

aura réalisé pacifiquement ce que sa neutralité perpétuelle lui interdisait de faire les armes à la main : elle se sera créé un empire colonial. Ce qu'elle ne pouvait faire ouvertement, elle l'aura obtenu par un moyen détourné et par la seule force de la persévérance de son Roi, elle sera arrivée au résultat que les autres puissances européennes acquièrent au prix du sang de leurs soldats.

Au cours de cette étude nous verrons successivement :

1° L'historique de l'annexion ;

2° Les raisons de celle-ci ;

3° Les difficultés qu'elle présente en théorie ;

5° Ses conséquences.

I

Historique de l'annexion. « La bataille congolaise »

Il est intéressant de grouper en un faisceau les divers faits qui ont peu à peu rapproché le Congo de la Belgique : on y voit le développement de la pensée royale, qui a préparé chacune des étapes de cette évolution pour arriver à lier si intimement les intérêts des deux pays que leur fusion devenait nécessaire. Nous n'aurons toutefois qu'à rappeler la plupart de ces événements, car ils ont déjà été étudiés antérieurement.

De tout temps Léopold II a pensé que la Belgique devait s'ouvrir des débouchés au dehors; en 1860 alors que, prince héritier il portait le titre de duc de Brabant, il exprimait déjà cette idée au Sénat et la même année parut une brochure anonyme intitulée : « *Le complément de l'œuvre de 1830. Etablissements à créer dans les pays transatlantiques ; avenir du commerce et de l'industrie belge* », où l'auteur montrait que la séparation de la Hollande et de la Belgique avait privé cette dernière des

débouchés qu'elle trouvait dans les colonies néerlandaises et qu'il fallait à tout prix remplacer celles-ci. Cet ouvrage eut un grand retentissement en Europe, on l'attribua soit au duc de Brabant lui-même, soit ce qui paraît aujourd'hui démontré, à l'un de ses officiers, le major de Brialmont. En tout cas, c'était la pensée du prince qui avait guidé la main de l'écrivain.

Aussi, lorsqu'en 1876, un grand mouvement se fit en Europe vers l'expansion coloniale en Afrique, Léopold II, devenu Roi, n'hésitait-il pas à réunir la Conférence de Bruxelles pensant bien que la Belgique pourrait, en même temps que la civilisation générale, retirer quelques avantages de cette œuvre philanthropique. Successivement, nous l'avons vu être l'âme de l'Association africaine, du Comité d'Etudes et de l'Association du Congo; puis une fois l'Etat indépendant créé, en devenir le souverain. Ce qui est admirable dans cette œuvre patriotique, c'est la persévérance et le dévouement avec lesquels elle a été poursuivie.

Le Roi n'épargna ni ses efforts ni les sacrifices pécuniaires : chaque année la plus grande partie de sa liste civile fut consacrée à l'œuvre congolaise et c'est 25 millions d'après les uns, 40, au dire des autres, qui y furent dépensés par lui.

Une fois, chef de l'Etat libre, maître absolu de ses destinées, il lui était facile de continuer l'œuvre qu'il avait commencée, en l'orientant vers la Belgique. L'union personnelle qui existait entre les deux pays, suffisait du reste à les rapprocher et, peu à peu, pendant les treize années de son règne sur l'Etat indépendant, un réseau aux mailles de plus en plus serrées a rattaché ce pays à la Belgique, si bien qu'aujourd'hui il ne vit plus que par elle et ne peut par conséquent s'en séparer.

tun. En même temps, il lui adressait une longue lettre très importante, car elle explique mieux que tout commentaire la pensée patriotique qui a constamment guidé le Roi, désireux à la fois d'assurer des débouchés à son pays et de faire sortir la Belgique de son effacement. Il y expose le magnifique résultat de ses efforts et termine en déclarant qu'il transmet le Congo à la Belgique après sa mort, mais que, si cette dernière désirait l'acquérir auparavant, il serait heureux de se dépouiller de son vivant en sa faveur et de lui remettre immédiatement son empire d'outre-mer (1). On a cherché à contester la grandeur de cet

(1) Voici le texte de cette lettre :

Cher Ministre,

Je n'ai jamais cessé d'appeler l'attention de mes compatriotes sur la nécessité de porter leurs vues sur les contrées d'outre-mer.

L'histoire enseigne que les pays à territoire restreint ont un intérêt moral et matériel à rayonner au delà de leurs étroites frontières. La Grèce fonda sur les rivages de la Méditerranée d'opulentes cités, foyer des arts et de la civilisation. Venise, plus tard, établit sa grandeur sur le développement de ses relations maritimes et commerciales, non moins que sur ses succès politiques. Les Pays-Bas possèdent aux Indes trente millions de sujets qui échangent contre les denrées tropicales les produits de la mère-patrie.

C'est en servant la cause de l'humanité et du progrès que des peuples de second rang apparaissent comme des membres utiles de la grande famille des nations. Plus que nulle autre, une nation manufacturière comme la nôtre doit s'efforcer d'assurer des débouchés à tous ses travailleurs, à ceux de la pensée, du capital et des mains.

Ces préoccupations patriotiques ont dominé ma vie. Ce sont elles qui ont déterminé la création de l'œuvre africaine.

Mes peines n'ont pas été stériles : un jeune et vaste État, dirigé de Bruxelles, a pris pacifiquement place au soleil, grâce à l'appui bienveillant des puissances qui ont applaudi à ses débuts. Des Belges l'administrent tandis que d'autres compatriotes, chaque jour plus nombreux, y font fructifier leurs capitaux.

L'immense réseau fluvial du Congo supérieur offre à nos efforts des voies de communication rapides et économiques qui permettent de pénétrer jusqu'au centre du continent africain. La construction du chemin de fer de la région des cataractes, désormais assurée grâce au vote récent de la législature, accroîtra notablement ces facilités d'accès. Dans ces conditions, un

acte, en disant que la détresse financière du Congo obligeait le Roi à cet abandon, qu'il dissimulait sous une protestation de patriotisme. C'est là une pure calomnie; certes les finances de l'État libre étaient loin d'être brillantes, mais la meilleure preuve que ce pays n'en était pas réduit à cette extrémité, c'est qu'il continue à se développer, bien que la Belgique n'ait point jusqu'ici accepté le présent royal. Il semble même que la période critique de sa formation touche à sa fin et le Roi n'a pas hésité à se dessaisir de cette possession au moment où elle commençait à réaliser les espérances qu'il avait justement fondées sur elle.

grand avenir est réservé au Congo, dont l'immense valeur va prochainement éclater à tous les yeux.

Au lendemain de cet acte considérable, j'ai cru de mon devoir de mettre la Belgique à même, lorsque la mort viendra me frapper, de profiter de mon œuvre, ainsi que du travail de ceux qui m'ont aidé à la fonder et à la diriger, et que je remercie ici une fois de plus. J'ai donc fait, comme Souverain de l'État indépendant du Congo, le testament que je vous adresse; je vous demanderai de le communiquer aux Chambres législatives, au moment qui vous paraîtra le plus opportun.

Les débuts des entreprises comme celles qui m'ont tant préoccupé sont difficiles et onéreux. J'ai tenu à en supporter les charges. Un Roi, pour rendre service à son pays, ne doit pas craindre de concevoir et de poursuivre la réalisation d'une œuvre, même téméraire en apparence. La richesse d'un souverain consiste dans la prospérité publique : elle seule peut constituer à ses yeux un trésor enviable qu'il doit tendre constamment à accroître.

Jusqu'au jour de ma mort je continuerai, dans la même pensée d'intérêt national qui m'a guidée jusqu'ici, à diriger et à soutenir notre œuvre africaine; mais si, sans attendre ce terme, il convenait au pays de contracter des liens plus étroits avec mes possessions du Congo, je n'hésiterais pas à les mettre à sa disposition. Je serais heureux, de mon vivant, de l'en voir en pleine jouissance. Laissez-moi, en attendant, vous dire combien je suis reconnaissant envers les Chambres, comme envers le Gouvernement, pour l'aide qu'ils m'ont prêtée à diverses reprises dans cette création. Je ne crois pas me tromper, en affirmant que la Belgique en retirera de sérieux avantages et verra s'ouvrir devant elle, sur un continent nouveau, d'heureuses et larges perspectives.

Croyez-moi, cher Ministre,

Votre dévoué et affectionné,

LÉOPOLD. »

Rapporté aux *Archives diplomatiques*, 1895, II, p. 110.

M. Bernaert eut bientôt l'occasion de porter le testament de Léopold II à la connaissance du Parlement belge. En effet, malgré la munificence de son Souverain, le Congo ne pouvait arriver à faire face aux dépenses que provoquait son organisation. De plus la Conférence anti-esclavagiste, réunie à Bruxelles en 1890, vint aggraver les charges qui pesaient sur lui, en l'obligeant comme tous les États africains à prendre, pour la disparition de la traite, des mesures onéreuses. Aussi dut-il faire de nouveau appel au crédit. Cette fois, il s'adressa directement à la Belgique et dans la convention passée le 3 juillet 1890 avec l'État belge, le Congo abdiquait son indépendance à échéance fixe : de la Belgique seule dépendait d'accepter ou de refuser cette annexion.

On connait les termes de ce traité (1). Le Trésor belge avançait au Congo une somme de vingt-cinq millions: dont cinq devaient être servis immédiatement, tandis que le reste était réparti sur une durée de dix années, à raison de deux millions par an. Pendant ce temps, le prêt fait à l'État libre n'était pas productif d'intérêts, mais ce dernier prenait l'engagement de s'annexer à la Belgique six mois après l'expiration du terme de dix ans. Le Parlement belge aura alors à se prononcer sur le point de savoir s'il accepte ou refuse cette incorporation, qui fera passer entre les mains de la Belgique tous les biens, mais aussi toutes les dettes du Congo, sauf envers le Roi qui refuse tout dédommagement à raison des dépenses par lui faites. Si l'annexion est repoussée, l'État indépendant aura alors, pour rembourser les vingt-cinq millions empruntés, un nouveau délai de dix ans pendant lequel ces sommes seront productives d'un intérêt annuel de

(1) *Suprà*. p. 142 et suiv.; p. 259 et suiv.

de 3 1/2 pour cent. En attendant les deux couronnes ne restent unies que par un lien personnel, le gouvernement belge ne peut s'immiscer en aucune manière dans l'administration de l'État indépendant, mais celui-ci ne doit contracter aucun emprunt sans l'assentiment du gouvernement belge et prend l'engagement de fournir à la Belgique tous les renseignements qu'elle voudra sur sa situation économique, commerciale ou financière, notamment sur ses budgets de recettes et de dépenses, sur les relevés d'entrée et de sortie de ses douanes, afin qu'elle puisse se décider en toute connaissance de cause (1).

Comme on le voit, par cette convention l'annexion était réglée d'avance et on lui assignait une date fixe à laquelle il dépendrait de la Belgique seule de l'accepter ou de la refuser. En attendant, le lien entre les deux pays était notablement resserré, puisque l'une des deux nations ne pouvait contracter aucun emprunt sans l'autorisation de l'autre et devait la laisser pénétrer, à titre de renseignements il est vrai, dans tous les détails de son administration.

Le 4 août 1890 ce traité fut approuvé à une forte majorité par les Chambres belges ; toutefois les libéraux tinrent à dégager leur responsabilité de la politique coloniale dans laquelle on s'engageait. M. Frère-Orban, le *leader* du parti, tout en consentant au prêt de vingt-cinq millions, reprocha au gouvernement d'avoir lié par ruse la nation au sort du Congo et il ajoutait : « Il eût mieux valu ne pas parler d'annexion et n'être que les prêteurs du Congo (2) ».

M. Bernaert profita de cette discussion pour porter à la connaissance du Parlement le testament du Roi.

Toutefois, lorsqu'en 1900 serait venu pour les Chambres belges le moment de prendre une décision au sujet du

(1) Fauchille, R. D. I. P., p. 411.
(2) *Moniteur officiel* du 5 août 1890.

Congo, l'opposition aurait pu alléguer que la Constitution ne prévoyait pas l'acquisition de colonies par la Belgique. En 1831, en effet, il s'agissait d'assurer l'indépendance de la nation qui naissait et on n'avait pas songé à prévoir son extension en dehors de ses frontières. A vrai dire, la Constitution ne s'opposait pas à la fondation de colonies, mais elle n'en parlait pas. Déjà en 1890, lors de la discussion de la Convention du 3 juillet, un membre de la Chambre des Représentants avait déclaré à M. Bernaert que l'annexion du Congo nécessiterait une revision de la Constitution ; le ministre avait combattu cette idée. Toutefois pour que cette opinion ne pût devenir un obstacle à la réalisation des volontés royales, il résolut de profiter de la première occasion pour faire ajouter à l'article 1er de la Constitution de 1831 ainsi conçu :

« La Belgique est divisée en provinces.

« Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, Namur.

« Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces »,

une disposition visant les possessions d'outre-mer.

L'occasion ne se fit pas attendre. Au cours de cette même année 1890, le 27 novembre, M. Janson, demanda la revision des articles 47, 53 et 56 de la Constitution pour étendre le droit de suffrage. M. Bernaert accepta, à condition qu'on comprît dans ce changement l'article 1er, afin que le pays pût, le moment venu, devenir maître de la grande colonie que le Roi lui avait léguée. A la séance du 2 février 1892, il proposa un projet de loi déclarant qu'il y avait lieu de modifier cet article « par l'introduction au

titre 1er, d'une disposition relative à l'acquisition ou à la fondation de colonies (1). »

On sait combien fut laborieuse cette revision. Les Chambres constituantes se réunirent le 12 juillet 1892 et ce ne fut que le 7 septembre 1893 que la nouvelle Constitution fut promulguée. Au cours de ces longues délibérations, on examina dans les mois de juillet et d'août 1893 la question du Congo. Le 11 juillet 1893 de nombreux orateurs réclamèrent l'annexion. Bien qu'il s'agit de discuter d'une façon générale le régime des colonies futures, on ne se préoccupa que du royaume africain et, en admettant le principe que la Belgique pourrait avoir des colonies, on adoptait en fait l'idée de l'annexion de l'Etat indépendant lorsque le moment serait venu. L'opposition, qui était attachée à l'idée du *referendum* populaire proposa en vain que, pour une résolution aussi grave, on demandât par ce moyen l'approbation de la nation. Cependant l'Extrême-Gauche elle-même était divisée sur ce sujet. Certains de ses membres, comme M. Janson, se séparèrent de leurs collègues opposés à toute expansion coloniale et le 17 août 1893, le Parlement approuva l'idée de l'annexion du Congo en votant l'adjonction suivante à l'article 1er : « Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats, que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires. » Ce texte fut voté à la Chambre des Représentants par 115 voix contre 6 et une abstention.

Il faut remarquer que ce n'est pas là le système colonial de la France, qui assimile le territoire de ses possessions au sol de la métropole, mais celui de l'Allemagne, de l'Angle-

(1) Beltjens, *La Constitution belge revisée*, p. 12.

terre, de l'Espagne, de la Hollande et du Portugal, dont les colonies jouissent de l'autonomie. Ce terme, d'après la Constitution de 1893, signifie seulement que les territoires d'outre-mer auront des lois particulières, mais non qu'ils auront le droit de faire eux-mêmes ces lois, avec l'approbation de la mère-patrie, comme cela se passe pour le Canada ou l'Australie. C'est le Parlement belge qui semble devoir légiférer pour les colonies : c'est là un régime analogue à celui des « *territoires non organisés* » des Etats-Unis où le Congrès fait et la Constitution et les lois devant régir ces provinces.

Sous ce régime de *self government,* les colonies participent moins intimement à la vie nationale de la mère-patrie ; elles ont une législation et une administration distinctes de celles de la métropole. C'est ordinairement pour elles, une cause de prospérité, car au lieu de se voir appliquer des lois faites pour un peuple différent vivant sous d'autres latitudes et avec d'autres mœurs, elles ont des règles appropriées à leurs besoins propres.

D'autre part les troupes employées dans ces possessions ne seront recrutées que par engagements volontaires. C'est là une disposition faite pour rassurer l'opinion publique belge et empêcher le gouvernement de décimer l'armée nationale dans des expéditions coloniales. Ce sera la continuation du système actuellement en vigueur pour le Congo; les officiers qui le demanderont iront servir en Afrique, comme ils le font aujourd'hui ; seulement au lieu d'être munis d'un congé et de servir comme officiers de l'État indépendant, ils le feront à titre d'officiers belges. Mais il faut remarquer qu'au point de vue de la neutralité belge, cette disposition n'a aucune conséquence et ne modifie en aucune façon la responsabilité que peut encourir le pays par suite des actions de ses soldats. Un des premiers devoirs

que comporte l'état de neutralité est en effet de ne pas permettre les enrôlements sur le sol national pour le compte d'un belligérant étranger. Si, *a fortori*, le gouvernement de Bruxelles recrute, soit dans les rangs de l'armée, soit par des enrôlements particuliers, des troupes qu'il destine à défendre des territoires qu'il considère comme des colonies belges, ces soldats n'en forment pas moins au point de vue international l'armée belge. Que celle-ci, lorsqu'il s'agit d'expéditions dans les possessions d'outre-mer, soit formée de volontaires recrutés par l'Etat ou de régiments nominativement désignés par le Souverain, cela n'a aucune importance aux yeux des puissances étrangères : ce sont toujours les troupes belges, agissant au nom de l'Etat belge.

Léopold II ne devait pas attendre l'expiration des dix années dont parlait la convention de 1890 pour demander aux Chambres l'annexion du Congo. Le 20 décembre 1894, l'incorporation de celui-ci était décidée en Conseil des Ministres et le 9 janvier 1895 le traité de cession suivant fut passé entre le gouvernement belge et le chef de l'Etat indépendant.

« Le Roi-Souverain du Congo, ayant fait connaître dans sa lettre du 5 août 1889 à M. le ministre des Finances de Belgique que s'il convenait à la Belgique de contracter, avant le terme prévu, des liens plus étroits avec ses possessions du Congo, Sa Majesté n'hésiterait pas à les mettre à sa disposition, et les deux Hautes Parties s'étant trouvées d'accord pour réaliser dès à présent cette cession, le traité suivant a été conclu entre l'Etat belge, représenté par le comte de Mérode-Westerloo, ministre des Affaires étrangères, M. de Burlet, ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, et M. de Smet de Naeyer, ministre des Finances, agissant sous réserve de l'approbation de la lé-

gislature, et l'Etat indépendant du Congo, représenté par M. E. Van Eetvelde, Secrétaire d'Etat dudit Etat indépendant.

Art. Ier. — Sa Majesté le Roi-Souverain déclare céder dès à présent à la Belgique la souveraineté des territoires composant l'Etat indépendant du Congo, avec tous les droits et obligations qui y sont attachés, et l'Etat belge déclare accepter cette cession.

Art. II. — La cession comprend tout l'avoir immobilier et mobilier de l'Etat indépendant et notamment : 1° La propriété de toutes les terres appartenant à son domaine public ou privé, sous réserve des obligations et charges indiquées dans l'annexe A de la présente convention; 2° Les actions et parts de fondateurs qui lui ont été attribuées dans la constitution de la Société des chemins de fer, ainsi que toutes les actions ou part d'intérêts qui lui ont été attribuées dans les arrangements dont il est fait mention à l'annexe A; 3° Tous les bâtiments, constructions, installations, plantations et appropriations quelconques établis ou acquis par le Gouvernement de l'Etat indépendant, les objets mobiliers de toute nature et le bétail qu'il possède, ses bateaux et embarcations avec leur matériel, ainsi que son matériel d'armement militaire; 4° L'ivoire, le caoutchouc et les autres produits africains qui sont actuellement la propriété de l'Etat indépendant, de même que les objets d'approvisionnement et autres marchandises lui appartenant.

Art. III. — D'autre part la cession comprend tout le passif et tous les engagements financiers de l'Etat indépendant tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe B.

Art. IV. — La date à laquelle la Belgique assurera l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires visés à l'article Ier sera déterminée par arrêté royal. Les recettes

faites et les dépenses effectuées par l'Etat indépendant à partir du 1er janvier 1895 seront au compte de la Belgique.

En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé le présent traité et y ont apposé leur cachet. »

Suivent les signatures (1).

La France, consultée auparavant, avait déclaré ne pas opposer à la Belgique son droit de préemption.

Quelle était la raison qui poussait le Roi-Souverain à devancer ainsi la date fixée en 1890? Le prétexte officiel fut la situation des finances du royaume africain. On ne peut en effet nier que celle-ci fût précaire. Le monarque ne pouvait plus continuer les sacrifices qu'il faisait pour le Congo; et il s'était ruiné pour son œuvre. De plus les charges financières, indiquées aux annexes A et B du traité, composaient au Congo une forte dette flottante, dont les intérêts grevaient son budget et qu'il fallait à tout prix réaliser. Enfin, en cette même année 1895, venait à échéance, un emprutn fait par l'Etat libre à un particulier, M. Brown de Tiège. Celui-ci avait prêté au Trésor 5 millions qui étaient hypothéqués sur 16 millions d'hectares de la province de Manyema. Si cette somme n'était pas remboursée au 1er juillet 1895, il devenait propriétaire du gage et par là-même presque souverain du pays. Il fallait donc absolument le désintéresser.

Pour cela une société de capitalistes, dirigée par le colonel North, proposa de décharger complètement le Trésor de cette dette et de lui verser de plus une certaine somme à la condition qu'on lui abandonnât le monopole de la province de Manyema. L'Etat indépendant accepta, mais en réservant l'approbation du Gouvernement belge. Celui-ci fit observer qu'en cas d'annexion ultérieure du Congo à la Belgique, ce privilège deviendrait très gênant. Le royaume

(1) *Archives diplomatiques*, 1895, 1, p. 174.

africain y renonça alors, mais, ayant besoin de ressources immédiates, il déclara au cabinet de Bruxelles qu'en compensation de la combinaison qu'il venait de faire échouer, son devoir était de proposer aux Chambres l'annexion.

Cette raison, évidemment bonne, ne rendait pas cependant nécessaire une incorporation immédiate; il suffisait en effet, comme l'événement l'a prouvé, pour résoudre la difficulté de demander au Parlement belge de nouveaux crédits permettant de faire face aux obligations financières. Aussi est-il plus vraisemblable de penser que c'est la situation politique en Belgique qui a poussé le Roi à proposer la prise de possession immédiate du Congo.

« En réalité, dit M. Fauchille (1), le Gouvernement craignait qu'en attendant jusqu'à 1900 le Congo n'échappât à la Belgique, et qu'ainsi l'œuvre grandiose du Roi n'aboutît à un échec. C'est qu'en effet dans l'intervalle un fait grave s'était produit qui pouvait modifier la face des choses. En 1894, des élections législatives avaient eu lieu sous le régime du suffrage universel plural institué par la nouvelle Constitution, et ces élections avaient amené un changement appréciable dans la distribution des partis politiques. Le parti catholique, auquel le Gouvernement appartenait, était sans doute sorti vainqueur de la lutte; mais le parti libéral, qui dans l'ensemble s'était aussi montré favorable à la reprise du Congo, avait presque entièrement disparu, remplacé par le parti radical-socialiste, ouvertement hostile à l'entreprise africaine : ce dernier parti qui dans l'ancienne Chambre comptait seulement quelques membres isolés, allait former dans la nouvelle un groupe imposant. N'était-il pas à craindre que, fortifiée par les renouvellements dont la Chambre doit être l'objet en 1896 et en 1898, cette mi-

(1) Fauchille. R. D. I. P. 1895, p. 414.

norité devînt la majorité dans le Parlement de 1900? ». Devant cette orientation nouvelle de la politique, le Roi préférait brusquer les choses et demander immédiatement ce qu'il ne pourrait peut-être pas obtenir plus tard.

Quel que soit donc le véritable motif auquel ait obéi le Gouvernement, la question de la reprise immédiate de l'Etat indépendant se trouvait posée. Le bruit que cette solution avait été décidée en Conseil des Ministres se répandit bientôt à Bruxelles et dès le 8 janvier, un député, de la gauche radicale, M. Lorand, demandait à interpeller le cabinet : M. de Burlet, président du Conseil et M. de Mérode Westerloo, ministre des Affaires étrangères acceptèrent, mais en demandant que l'interpellation fût renvoyée à la fin des négociations internationales en cours. Dès lors « *la bataille congolaise* », comme on l'appelait, se trouva engagée.

La Réforme, organe radical de Bruxelles, proposa une solution particulière. Pour ce journal, il était injuste que la Belgique continuât à assumer toutes les charges du Congo, pour en offrir les avantages aux autres peuples. Ce pays étant internationalisé toutes les nations en profitent, il faut aussi que toutes prennent leur part de ses obligations financières. Aussi demanda-t-il le partage de l'Etat libre entre les diverses puissances, qui le laisseraient dans l'indivision et chargeraient le roi des Belges de sa mise en valeur, en lui fournissant annuellement les subsides nécessaires pour cela. Un tribunal arbitral réglerait les conflits ; une Commission internationale surveillerait l'exploitation et chaque année arrêterait le budget.

Le *Congo illustré*, journal franchement partisan de la politique coloniale, exaltait le rôle de la Belgique vis-à-vis du royaume africain et le comparait à celui d'Athènes envers

la Grande Grèce. « Par la grande œuvre du Congo, à laquelle nous avons voué nos pensées et nos efforts, disait-il, nous visons un double but : le premier immédiat, l'accroissement d'influence morale et de prospérité matérielle de notre pays ; le second, plus lointain, l'entrée définitive dans le mouvement, l'activité et la civilisation du monde de cent peuples nouveaux inconnus hier, et cela par les voies pacifiques de la science et du commerce. »

Pendant que l'opinion publique prenait ainsi parti pour ou contre l'annexion, le Roi et les ministres belges signaient, le 11 février 1895, le projet suivant qui devait être soumis aux Chambres :

« Art. Ier. — Est approuvé le traité de cession ci-annexé, conclu le 9 janvier 1895 entre la Belgique et l'Etat indépendant.

Art. II. — Il est ouvert au département des finances un crédit extraordinaire de 5.250.000 fr. pour assurer l'exécution du traité du 9 janvier 1895. Ce crédit sera couvert par une émission de titres de la dette publique. »

Un arrangement provisoire joint au traité de cession stipulait qu'à partir du 1er janvier 1895 les recettes faites et les dépenses effectuées par le royaume africain seraient au compte de la Belgique, sous réserve de l'adoption par les Chambres du projet de loi relatif à la reprise du Congo qui devait être déposé dans le premier trimestre de cette année. De plus si les recettes ne suffisaient pas à assurer la marche de l'administration courante, il y serait suppléé par les soins du Roi-Souverain.

Une fois ce projet déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants, une Commission parlementaire fut nommée avec mission de l'étudier. Afin de s'éclairer, elle posa un certain nombre de questions au gouvernement de l'Etat indépendant ainsi que l'y autorisait la convention de

1890. Des réponses résultèrent diverses indications importantes. On apprit ainsi que le centre des possessions congolaises était encore imparfaitement connu, l'Etat ayant avant tout cherché à occuper les territoires frontières. D'autre part, l'Etat libre a toujours cherché à s'approvisionner en Belgique, bien qu'il eût pu quelquefois avoir les mêmes produits ailleurs à meilleur marché; c'est ainsi que la Belgique fournit plus de 90 0/0 des marchandises importées au Congo; les matériaux, machines, bateaux, tissus, armes, munitions, denrées alimentaires, habillements employés dans cette contrée, sortent presque exclusivement des manufactures belges. Il faut remarquer en passant que cette manière de procéder est loin d'être conforme aux principes d'égalité et d'impartialité entre les diverses nations proclamés par le Congrès de Berlin. Enfin on apprit à la même occasion que la population de l'Etat libre était d'environ 30 millions d'habitants.

Tandis que se poursuivait ce travail législatif, l'opinion belge se passionnait pour la question congolaise. Toute la partie de la population intéressée au développement du commerce et de l'industrie se prononçait pour la reprise du royaume africain, voyant dans cette solution la consolidation et le développement des débouchés qu'elle s'était ouverts dans cette région. C'est ainsi que la Chambre de commerce d'Anvers demandait l'incorporation immédiate par 368 voix contre 95; celle de Liège par 206 voix contre 40; celles de Gand et de Verviers se prononçaient dans le même sens (1). D'autre part dans le Parlement le parti catholique était aussi favorable aux vues du Roi. Mais, au contraire, la fraction socialiste faisait à celles-ci une vive opposition et cherchait à fomenter des mouvements populai-

(1) R. D. I. P., 1895, p. 415.

res, afin de suppléer par l'intimidation à son infériorité numérique au sein des Assemblées délibérantes. De toutes parts s'organisaient des meetings de protestation dans lesquels on proférait des menaces contre la dynastie régnante. La question du Congo devenait ainsi une question politique. Aussi, pour calmer cette agitation, le 21 mai, MM. Wœste et de Lantsheere demandèrent-ils à la Chambre d'ajourner le débat sur la reprise sans rien préjuger sur le fond du sujet. Le Roi acquiesca à cet avis et proposa au Conseil des Ministres de retirer le projet de cession, en se bornant à réclamer du Parlement les subsides nécessaires à l'Etat libre pour subvenir à ses besoins jusqu'en 1896. La majorité du ministère se rangea à son avis. Seul, le ministre des Affaires étrangères, M. de Mérode Westerloo estima que le cabinet s'était trop engagé dans ce débat pour pouvoir reculer et il offrit au Roi sa démission. Une crise ministérielle fut ainsi ouverte le 22 mai sur la question du Congo ; elle ne devait pas avoir de graves conséquences. La Commission de la Chambre des Représentants pour la reprise du royaume africain acquiesça au désir du souverain et vota l'ordre du jour suivant :

« La Commission, sans rien préjuger sur le fond de la question et estimant que la discussion sur la reprise du Congo ne pourrait avoir lieu avant le 1er juillet, croit qu'il serait utile de demander à la Chambre les crédits provisionnels nécessaires à l'Etat indépendant ».

M. de Mérode fut remplacé aux Affaires étrangères par M. de Burlet, président du Conseil, qui céda son portefeuille de l'Intérieur à M. Scollaert. Le premier de ces ministres retira le 28 mai le projet de cession du bureau de la Chambre et le 14 juin il y déposa deux demandes de « crédits provisionnels ». L'une permettait au Trésor belge de prêter à l'Etat libre une somme de 6.850.000 fr. dont

3.800.000 fr. afin de libérer ce dernier de l'emprunt fait à M. Brown de Tiège, dont nous avons déjà parlé ; le reste de cette somme était destiné à combler le déficit budgétaire de 1895. L'autre projet de crédit faisait à la Compagnie du chemin de fer du Congo une avance de cinq millions. Ces demandes se heurtèrent dans le Parlement à la résistance des radicaux et des socialistes, adversaires résolus de l'annexion. Néanmoins la Chambre et le Sénat les adoptèrent successivement et ces projets sont devenus les lois du 29 juin 1895.

Désormais la question de l'incorporation du Congo entra dans une période d'expectative, bien que le ministère ait déclaré qu'il ne renonçait pas à ses projets d'annexion et que, d'autre part, le vote des crédits ait établi un nouveau lien entre les deux pays.

Cependant, au mois de juillet 1898, on parla de nouveau d'un projet de cession immédiate que le gouvernement soumettrait aux Chambres dès la rentrée, à cause de difficultés imminentes, sur lesquelles du reste le ministère ne donnait aucune explication.

II

Les raisons de l'annexion

Comme nous venons de le voir, la reprise du Congo par la Belgique n'est plus qu'une question de temps ; elle se fera plus ou moins tôt suivant les circonstances, mais elle est devenue inévitable. Aussi, après avoir étudié le rapprochement progressif des deux pays, est-il intéressant d'envisager d'une façon générale les raisons qui ont, de chaque côté, amené cette solution.

En ce qui concerne le Congo, un double motif l'a obligé à ce résultat, comme l'a montré l'historique précédent.

C'est d'abord la volonté de son souverain. Léopold II a de tout temps pensé qu'il était nécessaire pour la Belgique d'avoir des colonies et cette idée a été un des mobiles directeurs de tout son règne. Cette pensée, en même temps que ses sentiments philanthropiques, l'ont guidé dans toute l'œuvre africaine. C'est pour la réaliser qu'il a pris dès 1876 la tête du mouvement colonisateur, réuni la Conférence de Bruxelles, fondé l'Association internationale africaine, le Comité d'études, l'Association du Congo ; c'est pour cela qu'une fois le Congo devenu Etat par ses soins, il en a accepté la souveraineté et l'a déclaré neutre ; c'est toujours dans la même pensée qu'il a depuis lors resserré les liens unissant les deux pays, en engageant dans l'Etat indépendant d'abord les intérêts des particuliers, puis ceux du Trésor, en mettant à sa tête des administrateurs et des fonctionnaires belges, de telle sorte que la Belgique ne pourrait aujourd'hui se séparer du Congo sans encourir des pertes considérables.

L'autre motif, qui fait que l'annexion est une nécessité pour l'Etat indépendant, est la pénurie de ses finances. On pouvait facilement le prévoir et dès 1888, Schœffle disait de cette région : « Es fehlt ein grosses Mùtterland, dessen Bevolkerùngs ùnd Kapitalzùschüsse vorzùgsweise oder nùr dieser Kolonie gesichert wären » (1).

Une entreprise coloniale, en effet, ne se crée pas sans une mise de fonds considérable, et une fortune particulière, fût-ce celle d'un souverain, n'y peut suffire. Le Congo semble, il est vrai, approcher de la fin de la crise initiale que traverse tout pays nouveau, lors de sa mise en exploitation, mais combien de temps faudra-t-il cependant pour que, devenu un bon placement pour les capitaux des particuliers,

(1) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, p. 178.

il puisse couvrir les frais tous les jours plus considérables que nécessite la marche d'un gouvernement et d'une administration dont les rouages se compliquent sans cesse ? Qu'il puisse vivre quelques années encore grâce aux subsides que lui ont assurés ses emprunts successifs en Belgique, cela est probable ; mais au jour où non seulement il ne pourrait plus compter sur ces ressources temporaires, mais où il faudrait rembourser les sommes avancées, l'Etat libre serait incapable de faire face à ses engagements. Si nous supposons, par exemple, qu'en 1900 le Parlement belge refuse définitivement l'annexion et qu'en conséquence le Congo soit dans le délai de dix années obligé de restituer avec un intérêt annuel de 3 1/2 0/0 les vingt-cinq millions qui lui ont été avancés en 1890, comment le ferait-il ? Cela lui serait impossible, et pourtant cette convention ne constitue plus aujourd'hui qu'une partie de ses engagements financiers envers la Belgique. L'Etat indépendant est donc acculé à l'annexion ou à la liquidation.

Le roi des Belges a-t-il prévu ce résultat en 1885, alors qu'il prenait en main la direction du gouvernement ou a-t-il cru que sa fortune personnelle suffirait à couvrir les dépenses nécessitées par l'organisation de ce pays ? On ne saurait le dire, mais, eût-il été le jouet de cette dernière illusion qu'on n'en doit pas moins admirer la persévérance et l'habileté qu'il a mises à conduire toute cette œuvre. Il n'a épargné ni ses peines, ni ses sacrifices pécuniaires, mettant en pratique ces nobles paroles qui se trouvent dans sa lettre du 5 août 1889 :

« Un Roi, pour rendre service à son pays ne doit pas craindre de concevoir et de poursuivre la réalisation d'une œuvre même téméraire en apparence. La richesse d'un Souverain consiste dans la prospérité publique ; elle seule

peut constituer à ses yeux un trésor enviable qu'il doit tendre constamment à accroître » (1).

Grâce à lui, son pays va, au moment où toutes les autres nations se lancent dans les entreprises d'outre-mer, se trouver doté d'une vaste et riche colonie et c'est à son Roi seul que revient l'honneur d'un semblable résultat.

Si maintenant, examinant la question au point de vue de la Belgique, nous nous demandons pourquoi son souverain a voulu à tout prix lui créer un empire colonial, nous trouvons à cela deux raisons : l'une s'inspire d'un patriotisme élevé, l'autre de la situation économique de cette nation.

Avant tout, le Roi a voulu faire sortir la Belgique de l'effacement que lui imposait l'exiguité de son territoire. Celle-ci, ne pouvant à cause de sa neutralité sortir des limites que lui avaient imposées en 1831 les grandes nations, il a voulu par un moyen détourné lui assurer cet accroissement auquel elle ne pouvait prétendre ouvertement :

« L'histoire enseigne, dit-il encore dans sa lettre à M. Bernaert, que les peuples à territoire restreint ont un intérêt moral et matériel à rayonner au delà de leurs étroites frontières. La Grèce fonda sur les rivages de la Méditerranée d'opulentes cités, foyer des arts et de la civilisation. Venise plus tard établit sa grandeur sur le développement de ses relations maritimes et commerciales, non moins que sur ses succès politiques. Les Pays-Bas possèdent aux Indes trente millions de sujets qui échangent contre les denrées tropicales les produits de la mère patrie.

« C'est en servant la cause de l'humanité et du progrès que des peuples de second rang apparaissent comme des membres utiles de la grande famille des nations (2). »

(1) *Suprà*, p. 320, note.
(2) *Suprà*, p. 320, note.

Ainsi donc il s'agit pour la Belgique de reprendre ces antiques traditions et le patriotisme du Roi, ne pouvant donner cours en Europe aux idées d'accroissement territorial qu'il rêvait pour son pays, a jeté les yeux sur l'Afrique. Il a voulu que dans le partage de ce continent la Belgique ait sa part. En Crimée, on avait vu les Etats Sardes envoyer un contingent de leurs troupes, pour s'affirmer comme puissance ; de même sous Plewna, les bataillons du roi Charles de Roumanie avaient, en participant à l'affranchissement des chrétiens ottomans, jeté un certain éclat sur leur patrie ; d'une façon analogue, Léopold Ier et Léopold II ont fait tout leur possible pour mettre la Belgique en évidence : le premier envoya à la guerre du Mexique un détachement belge pour prouver la valeur de ses troupes ; son fils, le Roi actuel, a compris qu'au point de vue militaire, son pays n'aurait jamais une grande importance. Aussi a-t-il choisi une autre direction ; se plaçant sur un terrain exclusivement pacifique, il a voulu faire sortir la Belgique de son effacement en la mettant à la tête du mouvement philanthropique et colonisateur en Afrique.

Les Belges se plaignent avec amertume que leur pays, à cause de ses minimes dimensions, a toujours été traité par l'Europe comme une quantité négligeable. En 1815 on le donna à la Hollande comme un simple accroissement ; en 1830, lord Aberdeen, secrétaire d'Etat dans le ministère Wellington, consentait avec peine à une séparation administrative entre la Belgique et les Pays-Bas ; aussi fallut-il l'arrivée aux affaires d'un ministère wigh avec lord Palmerston pour que l'Angleterre donnât son approbation aux évènements de 1831. La Hollande, au contraire, dont le territoire n'est pas plus considérable, jouit en Europe d'une certaine considération à cause de ses colonies et l'on a vu que le Roi citait avec envie son exemple.

La Compagnie des Indes néerlandaises établit la domination de ce pays sur les îles de la Sonde ; elle eut une marine de guerre restée célèbre et des amiraux comme Trump et Ruyter. Cela lui permit de jouer un grand rôle en Europe, de traiter d'égal à égal avec Louis XIV et avec l'Angleterre. Tout cela, elle l'a dû à son empire maritime ; ce sont des destinées semblables qui sont promises à la Belgique si elle sait se créer des possessions d'outre-mer. Or son Roi lui offre aujourd'hui une vaste colonie ; ce serait donc folie de refuser.

A côté de ces considérations patriotiques qui mettent en jeu l'honneur de la nation, la situation économique de la Belgique la pousse à chercher des débouchés aux produits de son industrie. Nous avons vu qu'en 1860, le major de Brialmont réclamait comme une nécessité pour son pays l'établissement de colonies afin de remplacer le vaste marché que lui offraient avant 1830 les possessions néerlandaises. Depuis lors la situation a empiré.

Tant que le libre échange a été pratiqué par l'Europe et l'Amérique, la situation de la Belgique fut très prospère. Grâce à leur outillage économique et à leur entente des affaires, ses manufactures purent lutter avec avantage sur tous les marchés. Le mouvement du port d'Anvers, qui est le pouls de l'activité commerciale du pays, s'était notablement accru ; c'était le premier port du continent. Mais les grandes nations ont renoncé au libre échange pour y substituer le régime de la protection. Or celle-ci est fatale aux petits pays, qui ne peuvent user de représailles envers les grands, leur faire une guerre de tarifs, sans risquer d'être écrasés. La France en 1892 a relevé ses tarifs pour protéger les industries nationales. Les Etats-Unis, dont les droits d'entrée avait toujours été élevés, ont encore accrue la rigueur de ceux-ci par les bills Mac-Kinley ; l'Allemagne, l'Italie et

l'Autriche se sont couvertes par de forts droits protecteurs. La Russie enfin, qui fut autrefois un débouché important pour l'industrie sidérurgique de la Belgique, a fondé des établissements métallurgiques qui font à ce dernier pays une rude concurrence. Aussi la situation pour l'industrie belge est-elle devenue très précaire : le commerce général du pays en quatre années, de 1890 à 1894, a diminué de 700 millions; en deux ans, de 1890 à 1892, le commerce de transit a perdu 200 millions. Le mouvement du port d'Anvers a été dépassé par celui de Hambourg et bientôt il le sera par celui de Rotterdam.

En même temps la population s'accroît sans cesse; elle atteint aujourd'hui plus de 6.200.000 âmes, soit près de 300 habitants par kilomètre carré; or sur ce chiffre se trouvent 900.000 travailleurs.

Il y a donc à cause de cette proportion énorme d'ouvriers à la fois accroissement constant de production en même temps que diminution progressive des débouchés, pléthore de population d'une part en même temps qu'insuffisance de salaire pour la nourrir. Le résultat d'un [tel état de choses ne peut être que la crise sociale venant se greffer sur la crise économique; rester dans le *statu quo* c'est ouvrir la porte à tous les troubles et à toutes les révolutions, dont les grèves sanglantes du Borinage ont donné l'exemple il y a quelques années.

Il faut à tout prix trouver des dérivatifs à une telle situation; or il n'y en a que deux espèces : ou arriver à une diminution de la population ou s'ouvrir à tout prix des débouchés. Le premier procédé, application de la « contrainte morale » préconisée par Malthus, est heureusement impossible à mettre en pratique dans les races prolifiques. Il serait du reste inutile, car, si l'on arrive à diminuer les naissances, les places vides sont aussitôt prises par les étrangers

naturalisés ou non. Ainsi en France où le nombre des naissances diminue, le nombre des étrangers qui viennent se fixer dans le pays augmente sans cesse.

L'autre dérivatif aux troubles sociaux qui sont le résultat fatal d'une crise économique prolongée est de s'ouvrir des contrées nouvelles où s'écoulera le trop-plein de la population. Puisqu'il y a plus d'offre que de demande, plus de bras disponibles que de travail à leur donner, une partie de ces ouvriers inactifs, dont le nombre pour l'Angleterre seule se monte d'une façon permanente à 100.000, ira chercher du travail sur ces marchés nouveaux. Ceci peut se faire de deux manières, par l'émigration ou par la colonisation. Le premier moyen a l'inconvénient de détacher le colon de sa patrie, d'en faire, pratiquement au moins, le citoyen d'un autre pays. Les avantages qu'en retire l'émigré ne profitent qu'à lui et non à sa patrie. C'est ainsi que beaucoup de Belges émigrent au Brésil, soit pour s'y fixer, soit en conservant l'esprit de retour.

La colonisation, au contraire, est une source d'enrichissement à la fois pour les particuliers et pour leur pays. Par les liens qui unissent la colonie à la métropole, en même temps que les ressources des particuliers s'augmentent, l'Etat s'accroît en force et en puissance. C'est à la fois un débouché pour les produits de l'industrie nationale, pour les bras inactifs dans la mère-patrie et pour les capitaux qui y sont disponibles. C'est ainsi que l'Angleterre tire sa richesse et sa grandeur de son empire colonial. Chaque année son épargne se monte à sept milliards et on estime généralement que la moitié de ce chiffre est fournie par l'étranger ou par ses possessions d'outre-mer. Grâce à cette énorme accumulation de capitaux, elle peut enrayer cette plaie du paupérisme, résultant de l'excédent des travailleurs que nous signalions tout à l'heure, et qui sans cela la gangrènerait

toute entière. C'est donc là un remède à la crise sociale et, s'il ne la guérit complétement, il la maintient au moins, comme en Grande-Bretagne, dans des limites qu'elle ne dépasse pas.

Il est à remarquer du reste qu'une fois un peuple entré dans la voie de la politique coloniale il n'y renonce jamais, les possessions qu'il acquiert fussent-elles mauvaises. C'est donc bien qu'il y trouve un avantage social, sinon un débouché pour ses produits. Il est donc nécessaire aux Belges, comme à tous les autres peuples, de se créer des colonies et, au dire des auteurs de leur pays, ils doivent y réussir mieux encore que les autres nations, car, comme les Anglais et les Allemands ils ont des capitaux, et comme les Hollandais ils ont l'esprit de commerce. En eux se réunissent donc toutes les qualités qui ont fait la grandeur maritime des autres pays.

La question n'est donc pas de savoir si la Belgique doit se lancer dans la politique coloniale, c'est là, disent toujours les partisans de la reprise du Congo, une nécessité évidente; ils s'agit seulement de savoir ce que vaut cette contrée et si son occupation sera un bienfait pour la Belgique, non seulement au point de vue social, mais aussi au point de vue économique. Sans doute ce ne sera jamais là pour la métropole une colonie de peuplement, comme le Canada, où les sujets de Léopold II puissent aller se fixer d'une façon définitive, mais ce sera une colonie d'exploitation où, en fondant des marchés florissants, les Belges développeront l'industrie de la mère-patrie. En allant y passer quelques années de leur jeunesse, ils en rapporteront l'aisance pour leur âge mûr. Le Congo, surtout au-dessus du Stanley-Pool, est un pays très riche; les témoignages concordants des explorateurs, des géologues, des ingénieurs le prouvent. Il a une foule de productions de grande va-

leur et il est situé dans les mêmes conditions climatériques que les îles de la Sonde. Il peut donc arriver à rapporter autant qu'elles. Du reste pour lui la période critique des débuts, qui fut si longue et si onéreuse pour d'autres peuples qui avaient à mettre en valeur des pays comme l'Algérie, Sumatra ou Java, est passée.

Pour qu'une colonie soit une source de richesse pour la mère-patrie, il faut que celle-ci y importe beaucoup ; or pour arriver à ce résultat trois conditions sont nécessaires. D'abord la colonie doit avoir une population considérable : or on évalue celle du Congo à trente millions d'habitants. Il faut en second lieu que cette population ait des besoins : évidemment à l'état de nature le nègre n'en a pas ; mais le contact des Européens fait naître en lui une foule de désirs et il en arrive à travailler pour se procurer les objets dont il a envie. Enfin il est nécessaire que la colonie possède de faciles moyens de communication ; jusqu'ici le Congo n'en avait pas, mais le chemin de fer qui vient de s'ouvrir lui en fournira à l'avenir.

Deux objections seulement, disent les auteurs belges, peuvent être faites à la reprise du Congo par la Belgique et elles tombent d'elles-mêmes, si on les examine de près. D'abord le Congo, aux termes de l'Acte de Berlin, ne peut être qu'une colonie de libre-échange, profitant à toutes les nations et non une colonie de protection, ouverte aux seuls sujets continentaux de Léopold II. Mais il faut remarquer que les colonies les plus prospères sont celles de l'Angleterre et de la Hollande qui sont libre-échangistes, tandis que celles du Portugal et de l'Espagne, qui vivent sous le régime de la protection, sont en pleine décadence. On pourrait ajouter que les Belges, ainsi que nous l'avons vu, ont fait tout leur possible pour diminuer au Congo la liberté commerciale.

L'autre obstacle à la reprise du Congo est que la Belgique devra assumer les charges de l'administration de ce pays; il faudra verser environ cinq millions chaque année pour subvenir aux frais de cette administration. Mais une telle somme n'est rien sur les 400 millions qui forment le budget de la Belgique. De plus, en renonçant à l'annexion, il faudrait se résoudre à abandonner les capitaux du Trésor engagés au Congo, car celui-ci ne sera jamais en état de les rembourser. Du reste, avec l'augmentation du trafic qui suivra l'ouverture du chemin de fer, le produit des douanes augmentera considérablement et diminuera d'autant les charges de la Belgique. Comme dernier argument, les partisans de la reprise ajoutent que, si la colonie devenait un jour trop onéreuse à entretenir, la métropole pourrait toujours la réaliser et la vendre à la France. Notre droit de préférence est donc ainsi retourné contre nous par les auteurs belges et, au lieu d'être une sorte de servitude qui grève indéfiniment cette contrée, il devient entre leurs mains un moyen de se libérer au jour où la colonie serait pour eux une source de mécomptes.

III

Difficultés théoriques soulevées par l'annexion.

Lorsque les Belges, soit au Parlement, soit dans la presse, discutent la question de la reprise du Congo, ils affectent de la considérer comme un problème purement national : leur patrie a-t-elle oui ou non intérêt à s'engager dans la politique coloniale? Tel est le thème de leurs polémiques, mais aucun d'eux ne veut se demander si ce n'est pas là une question internationale et si leur pays n'a pas besoin du consentement des grandes puissances pour s'annexer l'Etat indépendant. Il semble bien cependant que ce soit là, en

théorie du moins, le côté le plus difficile de la question. Deux raisons en effet devraient obliger la Belgique et le Congo à ne pas modifier leur situation politique sans l'assentiment de la communauté internationale : d'une part ces deux pays sont nés de l'accord des puissances, d'autre part tous deux sont placés sous le régime de la neutralité (1).

D'abord, disons-nous, ces deux pays ont été créés par les grands Etats, gérant les intérêts de l'humanité entière. En Belgique, à la suite de l'insurrection du 25 août 1830, s'établit un gouvernement révolutionnaire, qui convoqua le 10 septembre de la même année une Assemblée constituante. Mais avant que celle-ci n'eût accepté la Constitution du 7 février 1831, intervinrent les puissances. Réunies en Conférence à Londres, dès le 20 décembre 1830, l'Angleterre, l'Autriche, la France et la Russie déclarèrent que seules elles avaient le droit de modifier les traités de Vienne qui étaient leur œuvre. Aussi, malgré les protestations des Pays-Bas contre le morcellement de leur territoire et de la Belgique contre la réserve faite au sujet du Luxembourg, ces gouvernements fixèrent-ils les limites des deux Etats, déclarant que si des modifications devaient dans la suite y être apportées, ce serait par leurs soins. Dans le protocole du 20 janvier 1831, ils imposèrent au nouvel Etat la neutralité perpétuelle. Enfin, ils fixèrent à l'Assemblée constituante des règles auxquelles elle devrait se conformer pour le choix du futur souverain : il fallait qu'il n'appartînt à aucune des familles régnantes de France, de Grande-Bretagne, d'Autriche, de Prusse et de Russie. De plus, il devait accepter sans restriction les bases de la Conférence de Londres et avoir une situation personnelle de nature à satisfaire à la sûreté de l'Europe. Enfin, afin de bien mon-

(1) Fauchille, R. D. I. P., 1895, p. 407 et ss.

trer que la création de cette nouvelle puissance était leur œuvre, ces cabinets proclamèrent dans les protocoles du 19 février et du 17 avril 1831 que l'indépendance même de la Belgique serait subordonnée à l'observation des conditions et à la conservation des limites qu'ils lui imposaient.

Comme les deux partis en cause, le nouvel Etat et les Pays-Bas, ne se pressaient pas d'adhérer aux résolutions édictées par les puissances à Londres, celles-ci le 10 mai 1831 mirent le gouvernement provisoire en demeure de les accepter avant le 1er juin, sous peine de cesser toute relation avec lui et de prendre les mesures commandées par les circonstances. Toutefois ce ne fut qu'après l'expiration de ce délai qu'elles soumirent le 26 juin 1831 à l'approbation des deux pays les traités des Dix-Huit articles; puis le 15 octobre 1831, elles leur envoyèrent le traité des Vingt-Quatre articles modifiant le précédent. La Belgique accepta ce dernier le 15 novembre 1831. Quant au roi Guillaume, il refusa son adhésion. Aussi les flottes de l'Angleterre et de la France bloquèrent-elles les ports néerlandais, tandis que l'armée française allait mettre le siège devant Anvers; ce fut seulement le 19 avril 1839 que la Hollande se soumit aux résolutions de la Conférence de Londres (1).

La Belgique est donc bien un Etat créé par les grands Etats en vue de l'intérêt général et ceux-ci ont déclaré explicitement qu'aucune modification à son territoire ne saurait être faite sans leur assentiment.

Pour le Congo, nous n'avons pas à reprendre son histoire. Nous avons vu (2) que l'Association internationale du Congo avait été transformée en Etat par la Conférence de Berlin de 1885; que cette nouvelle puissance, reconnue avant même qu'elle fût fondée, avait été créée de

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 420.
(2) Chapitre I, section II.

toutes pièces par les plénipotentiaires ; que par l'Acte général du 23 février 1885, ils avaient posé les règles qui devaient présider à son développement et qu'enfin, sur leur invitation, le roi des Belges avait pris la direction du nouvel Etat. La raison de sa fondation fut le désir de maintenir la paix entre les diverses nations qui se disputaient le bassin du grand fleuve africain et d'ouvrir à la civilisation ce continent jusque-là plongé dans la barbarie.

A des titres différents, l'un pour maintenir l'équilibre européen, l'autre pour servir de base à une œuvre philanthropique, la Belgique et le Congo sont donc nés de l'accord des grandes nations ayant en vue les intérêts de la communauté internationale entière. A chacun de ces deux pays, on a imposé lors de sa fondation les règles qui paraissaient nécessaires à l'accomplissement de ce but : pour la Belgique, elles sont contenues dans les traités de 1831 et de 1839 pour le Congo dans l'Acte général de Berlin de 1885.

La conséquence nécessaire d'un tel état de choses est que, créés dans un but déterminé, ces deux pays ne peuvent modifier leurs destinées sans le consentement de leurs fondateurs. Ceci ressort des textes mêmes des traités qui les ont fondés. « L'indépendance de la Belgique, dit le protocole du 19 février 1831 (1), ne sera reconnue que *dans les conditions et dans les limites* résultant des arrangements du 20 janvier 1831. » Or, forcément par l'annexion du Congo, les frontières de l'Etat belge se trouvent modifiées : ce petit pays acquiert une contrée dont la superficie égale celle de l'Europe moins la Russie et l'Espagne. On ne peut objecter que ces territoires immenses se trouvant dans un autre continent, la question est toute différente et que le Congrès de 1831 n'ayant en vue que l'équilibre européen n'a pu lier

(1) Rapporté dans Du Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. IV p. 17.

la Belgique, lorsqu'il s'agit de possession d'outre-mer, car l'importance d'un Etat en Europe ne vient bien souvent que de son empire colonial. Qu'eût été le royaume de Philippe II sans ses immenses possessions sur lesquelles le soleil ne se couchait pas? D'où l'Angleterre tire-t-elle sa force, sinon des Indes, du Canada et de l'Australie? Enfin Léopold II lui-même ne reconnaît-il pas dans sa lettre du 5 août 1889 à M. Bernaert que la principale supériorité de la Hollande sur la Belgique réside dans les trente millions de sujets qu'elle possède au delà des mers? S'il a voulu doter sa patrie d'un empire colonial, c'est, il le dit lui-même, pour la tirer de la situation effacée qu'elle occupe en Europe, pour la mettre en évidence.

Or c'est précisément là ce qu'en 1831 ont voulu éviter les puissances. Souveraineté de second ordre, l'Etat belge a vu son indépendance garantie par les autres nations, pour empêcher toute puissance de l'Europe centrale d'acquérir en l'absorbant un développement exagéré; son rôle est seulement celui d'un contrepoids et elle le modifierait gravement, si par des acquisitions coloniales, elle arrivait à sortir de cette situation effacée.

Du reste, en dehors de ces considérations générales, la question des colonies a été agitée à Londres par les cinq puissances qui décidaient du sort de la Belgique. On ne saurait donc soutenir que, n'ayant pas été tranchée par les plénipotentiaires, elle est restée entière. Les divers gouvernements se sont demandé alors quelle serait la situation de l'Etat nouveau vis-à-vis des colonies néerlandaises qui de 1815 à 1830 avaient été un précieux débouché pour son industrie. Le protocole du 27 janvier 1831 parlait de conserver aux Belges le droit à la navigation et au trafic dans les colonies des Pays-Bas, sur le même pied qu'aux nationaux de cet Etat : « En proposant de conserver à la Bel-

gique le commerce des colonies hollandaises, qui avait si puissamment contribué à sa prospérité, dit M. Fauchille (1), les cinq Cours ne reconnaissaient-elles pas implicitement que, dans leur pensée, la Belgique ne pouvait prétendre à des colonies qui lui fussent propres? »

Bien que l'ère de la politique coloniale ne fût point encore ouverte, les grandes puissances semblaient ainsi fermer à l'avance cette voie au nouvel Etat. Celui-ci ne peut donc sans faire échec aux raisons qui ont amené sa création se lancer dans des expéditions d'outre-mer.

En ce qui concerne le Congo, on peut dire d'une façon analogue qu'il ne saurait devenir une colonie belge, sans aller à l'encontre des intentions des plénipotentiaires du Congrès de Berlin. C'est un Etat indépendant, uni à la Belgique par un lien seulement personnel que ceux-ci ont voulu créer en 1885 : on ne peut donc sans transgresser leurs volontés transformer ce pays en une simple colonie. Ce serait là faire disparaître une souveraineté, or comme cette souveraineté a été créée par les puissances, elle ne peut être détruite que par elles. La situation de cet Etat est toute différente de celle des autres membres de la communauté internationale. Les autres puissances, avant d'être reconnues comme telles, possédaient en elles-mêmes tous les éléments constitutifs d'une nation. Lorsque la reconnaissance est intervenue, elle n'a fait que constater un état de choses existant, à la formation duquel les divers Etats n'avaient nullement participé. La nouvelle nation, qui s'est ainsi créée elle-même, ne doit rien aux puissances qui l'ont reconnue, pas plus que le nouveau-né ne doit la vie à l'officier d'état civil qui enregistre sa naissance. Aussi conserve-t-elle le droit de se modifier, de se transformer comme il lui plaît,

(1) R. D. I. P. *op. cit.* p. 425

sans demander l'avis des autres membres de la communauté internationale, à condition de ne pas les léser. Tout autre est la situation du Congo; c'est des puissances qu'il tient la vie et l'indépendance; il n'a donc pas, sans leur consentement, le droit de se les ôter.

Du reste, en se transformant en colonie belge, l'Etat indépendant fait disparaître la situation qu'a voulu établir dans l'Afrique centrale la Conférence de Berlin et par là même perd sa raison d'être. Au dire, soit de M. Bernaert, soit de M. Rolin-Jacquemyns, le Congo devait former une « colonie internationale » (1) Quelque vicieuse que nous paraisse cette dénomination, elle signifie néanmoins que cette région devait être un champ ouvert à l'esprit philanthropique et à l'activité commerciale de tous, sans aucune distinction de nationalité : les sujets de toutes les nations devaient y être traités sur un pied d'égalité. Or toute cette conception théorique est anéantie par l'annexion à la Belgique. Le Congo ne sera plus qu'une dépendance d'un pays déterminé; sans doute il sera une colonie de libre échange où les principes de Berlin devront être respectés, mais néanmoins au lieu d'être, en quelque sorte, le patrimoine commun de tous les peuples civilisés, il ne sera plus que celui de la Belgique, qui profitera ainsi presque exclusivement des efforts faits dans cette région par les autres pays. En fait, il est inutile de le répéter, un tel état de choses existe déjà et cette contrée est complètement aux mains des Belges.

Ce procédé n'est certainement pas conforme à la pensée des plénipotentiaires de Berlin; on peut faire la même observation pour les divers actes que nous avons passés en revue dans l'historique de l'annexion et qui ont peu à peu

(1) *Suprà*. chapitre II. section I. par. 2.

resserré les liens entre les deux peuples. Pour que des agissements, tels que les engagements financiers du Congo envers la Belgique, tels que le testament de Léopold II, tels enfin et surtout que le traité de cession du 9 janvier 1895, eussent été régulièrement accomplis, il aurait fallu que leurs auteurs eussent obtenu préalablement l'assentiment des signataires de Berlin, dont ils modifiaient ainsi l'œuvre.

Nous avons dit, en second lieu, que la situation de neutres du Congo et de la Belgique était un obstacle à leur réunion. Malgré les différences essentielles qui séparent la neutralité de ces deux Etats, l'une garantie par les puissances qui se sont engagées à la respecter et à la faire respecter, l'autre simplement proclamée par l'Etat indépendant et que les signataires de Berlin ont seulement promis de respecter tant que ce pays se conformerait aux devoirs qui découlent d'une telle situation, ces deux Etats doivent se conformer à tous les devoirs que comporte la situation de neutre. La seule différence entre leurs deux cas réside dans la sanction des trangressions de ces obligations : pour la Belgique, ses garants pourraient l'obliger par les armes à respecter sa neutralité ; pour le Congo, au contraire, un tel état de choses tomberait de lui-même, *ipso facto*, avec tous ses privilèges.

Un pays perpétuellement neutre doit avant tout vivre en paix ; pour cela il ne peut faire aucun acte qui, directement ou indirectement, puisse l'engager dans une guerre et a le devoir de maintenir dans ses rapports avec les divers Etats une impartialité absolue. Dans ces conditions, aucune modification territoriale ne lui est permise sans l'intervention de ses garants. C'est en se conformant à cette pratique qu'on vit en 1857, au moment de l'abandon par la Prusse de la principauté de Neuchâtel, qui faisait partie de la Con-

fédération helvétique, toutes les puissances signataires du Congrès de Vienne intervenir pour modifier les limites qu'elles avaient fixées en 1815; c'est pour la même raison qu'elles eurent en 1862 à donner leur approbation à l'échange fait par la Suisse de la vallée des Dappes contre une portion équivalente du territoire français. La tradition historique est donc formelle en ce sens : un Etat neutre ne peut changer ses frontières sans l'intervention de ceux qui ont présidé à sa fondation. Aussi, à cause de leur neutralité respective, la Belgique ne peut pas plus s'annexer le Congo que celui-ci ne peut se donner à l'Etat Belge.

D'abord, disons-nous, la Belgique ne peut pas s'incorporer l'Etat indépendant. En le faisant, elle transgresse en effet l'un des devoirs que comporte l'état de neutre, celui d'éviter toute occasion de guerre, car elle risque de s'engager dans un différend avec d'autres puissances ayant des prétentions sur cette contrée. Or les seuls conflits auxquels un Etat perpétuellement neutre puisse prendre part sont ceux qui ont pour objet son indépendance ou l'intégrité de son territoire. En acquérant le Congo, la Belgique sort de ces deux ordres d'idées; les luttes auxquelles l'entraînera la possession de sa colonie n'ont rien de commun avec eux. Sans doute le Congo est aujourd'hui neutralisé, mais cette situation peut disparaître pour lui par un seul manquement aux devoirs qu'elle comporte. D'autre part la neutralité du Congo n'existe que vis-à-vis des puissances qui ont signé l'Acte général de Berlin : elle ne lie donc ni les nations qui n'ont point participé à la Conférence, ni les tribus barbares qui environnent l'Etat indépendant; les unes et les autres peuvent parfaitement engager des hostilités avec lui. En ce cas, une fois l'annexion consommée, que fera la Belgique? Remarquons d'abord qu'elle ne pourra faire appel aux puissances qui en 1831 lui ont garanti son intégrité; celles-ci

resserré les liens entre les deux peuples. Pour que des agissements, tels que les engagements financiers du Congo envers la Belgique, tels que le testament de Léopold II, tels enfin et surtout que le traité de cession du 9 janvier 1895, eussent été régulièrement accomplis, il aurait fallu que leurs auteurs eussent obtenu préalablement l'assentiment des signataires de Berlin, dont ils modifiaient ainsi l'œuvre.

Nous avons dit, en second lieu, que la situation de neutres du Congo et de la Belgique était un obstacle à leur réunion. Malgré les différences essentielles qui séparent la neutralité de ces deux Etats, l'une garantie par les puissances qui se sont engagées à la respecter et à la faire respecter, l'autre simplement proclamée par l'Etat indépendant et que les signataires de Berlin ont seulement promis de respecter tant que ce pays se conformerait aux devoirs qui découlent d'une telle situation, ces deux Etats doivent se conformer à tous les devoirs que comporte la situation de neutre. La seule différence entre leurs deux cas réside dans la sanction des trangressions de ces obligations : pour la Belgique, ses garants pourraient l'obliger par les armes à respecter sa neutralité ; pour le Congo, au contraire, un tel état de choses tomberait de lui-même, *ipso facto*, avec tous ses privilèges.

Un pays perpétuellement neutre doit avant tout vivre en paix ; pour cela il ne peut faire aucun acte qui, directement ou indirectement, puisse l'engager dans une guerre et a le devoir de maintenir dans ses rapports avec les divers Etats une impartialité absolue. Dans ces conditions, aucune modification territoriale ne lui est permise sans l'intervention de ses garants. C'est en se conformant à cette pratique qu'on vit en 1857, au moment de l'abandon par la Prusse de la principauté de Neuchâtel, qui faisait partie de la Con-

fédération helvétique, toutes les puissances signataires du Congrès de Vienne intervenir pour modifier les limites qu'elles avaient fixées en 1815; c'est pour la même raison qu'elles eurent en 1862 à donner leur approbation à l'échange fait par la Suisse de la vallée des Dappes contre une portion équivalente du territoire français. La tradition historique est donc formelle en ce sens : un Etat neutre ne peut changer ses frontières sans l'intervention de ceux qui ont présidé à sa fondation. Aussi, à cause de leur neutralité respective, la Belgique ne peut pas plus s'annexer le Congo que celui-ci ne peut se donner à l'Etat Belge.

D'abord, disons-nous, la Belgique ne peut pas s'incorporer l'Etat indépendant. En le faisant, elle transgresse en effet l'un des devoirs que comporte l'état de neutre, celui d'éviter toute occasion de guerre, car elle risque de s'engager dans un différend avec d'autres puissances ayant des prétentions sur cette contrée. Or les seuls conflits auxquels un Etat perpétuellement neutre puisse prendre part sont ceux qui ont pour objet son indépendance ou l'intégrité de son territoire. En acquérant le Congo, la Belgique sort de ces deux ordres d'idées; les luttes auxquelles l'entraînera la possession de sa colonie n'ont rien de commun avec eux. Sans doute le Congo est aujourd'hui neutralisé, mais cette situation peut disparaître pour lui par un seul manquement aux devoirs qu'elle comporte. D'autre part la neutralité du Congo n'existe que vis-à-vis des puissances qui ont signé l'Acte général de Berlin; elle ne lie donc ni les nations qui n'ont point participé à la Conférence, ni les tribus barbares qui environnent l'Etat indépendant; les unes et les autres peuvent parfaitement engager des hostilités avec lui. En ce cas, une fois l'annexion consommée, que fera la Belgique? Remarquons d'abord qu'elle ne pourra faire appel aux puissances qui en 1831 lui ont garanti son intégrité; celles-ci

ne se sont engagées que pour le territoire de l'Etat neutre dans les limites que lui avait tracées la Conférence de Londres. L'Etat belge se trouvera alors placé entre deux alternatives également fâcheuses : ou elle abandonnera sa colonie à l'agresseur et par là manquera à ses devoirs de souveraineté ou elle la fera défendre par ses troupes et alors violera les règles de la neutralité.

Ensuite, disons-nous, il est aussi impossible à l'Etat indépendant de décider son incorporation à la Belgique, qu'il est interdit à celle-ci de voter l'annexion du Congo. Toute cession de territoire aussi bien que toute annexion est en effet défendue à un pays neutre. Celui-ci doit, ainsi que nous l'avons indiqué, maintenir la balance égale entre les diverses nations; il ne doit favoriser aucune d'elles, car ce serait le faire au détriment des autres. Il ne peut pas en conséquence céder une partie de son territoire à l'une d'entre elles car ce serait accroître celle-ci aux dépens d'autrui. A plus forte raison, ne peut-il abdiquer complètement sa liberté entre les mains d'une autre nation.

« Un pays neutre, dit M. Fauchille, ne saurait ainsi renoncer à son indépendance ; il ne saurait davantage se joindre à un Etat par les liens d'une union réelle ou d'un lien fédéral : seule l'union personnelle, qui laisse les contractants absolument distincts, lui est permise. » (1) C'est donc cette dernière situation seule qui peut convenir aux rapports de la Belgique et du Congo; il est du reste curieux de remarquer que si, en 1815, la neutralité belge a été décrétée et garantie par les puissances, ce fut pour empêcher ce pays d'être l'objet d'une annexion de la part de la France; aujourd'hui c'est ce même pays qu'on a voulu protéger par la neutralité qui cherche à s'en incorporer

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 428.

un autre couvert par la même immunité. De plus en s'unissant à la Belgique, l'Etat libre risque de compromettre la paix, que lui impose sa situation de neutre ; il peut éveiller les susceptibilités des nations qui ont des intérêts dans cette contrée et les pousser à recourir aux armes, afin d'empêcher une transformation qui leur est préjudiciable. L'exemple du traité anglo-congolais de 1894, qui dut être retiré devant les protestations de l'Europe, a pu montrer au Congo qu'il ne lui appartenait pas de modifier l'état de choses établi en 1885. Enfin, pour lui aussi, l'annexion à la Belgique aura comme effet de l'entraîner dans des conflits n'ayant pour objet ni son indépendance ni son intégrité et par conséquent interdits à un pays neutre ; ce sont ceux qui pourraient s'élever en Europe au sujet du territoire belge.

Telles sont les objections que l'on peut élever contre la reprise du Congo, mais nous devons immédiatement ajouter qu'elles sont purement théoriques et que la transformation de l'Etat libre en colonie a été admise en principe par deux des puissances qui s'intéressent le plus au sort de cette région, par la France et l'Angleterre. Cette dernière, en effet, dans le traité du 12 mai 1894, qui contenait des prises et des cessions à bail faites par chacun des deux contractants à l'autre partie dans l'Afrique équatoriale, disait que ces stipulations demeureraient en vigueur « aussi longtemps que les territoires du Congo resteront, comme Etat indépendant ou comme colonie belge, sous la souveraineté de Sa Majesté (Léopold II) ou des successeurs de sa Majesté (1). » C'était donc admettre que le Congo pouvait passer aux mains de la Belgique. La France de son côté, dans la convention du 5 février 1895, qui

(1) Voir appendice II.

règle son droit de préférence sur les territoires du Congo, admit cette transformation,

« Considérant, dit le traité, qu'en vue du transfert à la Belgique des possessions de l'Etat indépendant du Congo, en vertu du traité de cession du 9 janvier 1895, le gouvernement belge se trouvera substitué à l'obligation contractée sous ce rapport par le gouvernement dudit Etat ; les soussignés sont convenus des dispositions suivantes qui régleront désormais le droit de préférence de la France à l'égard de la colonie belge du Congo (1). »

Deux grands Etats ayant ainsi adhéré à l'annexion de l'Etat indépendant à la Belgique, il est probable qu'aucune autre nation n'élèvera des protestations contre cette union, malgré toute son irrégularité. On peut seulement souhaiter que les plénipotentiaires de l'Europe profitent de leur prochaine réunion pour donner leur approbation au fait accompli et régularisent un acte qui constitue un échec aux règles du droit.

IV

Conséquences de l'annexion.

La transformation du Congo en colonie belge s'accomplira sans protestation de la part des grands Etats. Comme nous l'avons vu, la France et l'Angleterre ont déjà expressément admis cette hypothèse ; les autres nations intéressées au sort de l'Afrique équatoriale n'ont élevé aucune réclamation lors du traité belge-congolais du 9 janvier 1895, qui consacrait l'annexion ; on peut donc dire qu'ils en ont tacitement admis les clauses. Bien que cette convention n'ait point encore reçu l'approbation du Parlement belge, qui lui est nécessaire, il est évident que cet instru-

(1) Voir *infrà*, Historique du droit de préférence, p.376.

ment diplomatique ou quelque autre analogue recevra, dans un avenir assez prochain, la ratification qui permettra de le mettre à exécution. Il n'est donc pas inutile de voir quelles seront les conséquences de l'annexion une fois qu'elle aura été accomplie.

Pour l'administration intérieure du Congo, les résultats de cet acte n'auront que peu d'importance ; comme par le passé, elle recevra l'impulsion du roi Léopold, seulement celui-ci n'agissant plus comme souverain absolu de l'Etat indépendant, mais comme monarque constitutionnel de la Belgique, devra pour les mesures les plus importantes au sujet de la colonie recevoir l'approbation des Chambres belges, à moins cependant qu'il ne réserve au pouvoir exécutif le droit de gouverner par décret les possessions d'outre-mer, comme cela se produit pour une partie des colonies françaises. D'autre part, faisant partie intégrante de l'Etat belge, le Congo suivra son sort, si un jour celui-ci se transforme en république ; les descendants de Léopold II ne pourront pas, en ce cas, réclamer cette part de l'héritage paternel. Dans l'administration du pays, rien ne sera changé. Des Belges sont déjà aujourd'hui à la tête de l'armée et de tous les services publics. Ils n'auront donc qu'à changer de titre : au lieu de remplir leurs charges comme agents de l'Etat indépendant, ils le feront comme fonctionnaires belges ; ce sera là toute la différence. Enfin le drapeau bleu à étoile d'or de l'Etat libre sera remplacé par celui de la Belgique.

Au point de vue extérieur, au contraire, la situation est beaucoup plus difficile. Si les divers Etats n'avaient pas voulu admettre cette transformation du Congo en colonie et qu'elle se soit opérée malgré leur volonté, ils auraient pu continuer à traiter les deux pays comme deux nations distinctes et ne pas tenir compte de l'annexion. Mais nous

avons vu qu'il en ont facilement accepté le principe. La Belgique et le Congo ne formeront donc qu'un Etat à leurs yeux, mais quelle sera la situation respective de ces deux pays sous le rapport de la neutralité ? Nous avons précédemment vu comment celle-ci s'opposait à l'union de ces deux Etats, reste à voir maintenant ce qu'elle devient, une fois cette annexion irrégulière opérée.

D'après le Livre Bleu belge, publié lors de la mise en discussion devant le Parlement de Bruxelles du traité du 9 janvier 1895, la reprise du Congo par la Belgique ne saurait avoir pour les deux pays que d'heureuses conséquences. D'abord c'est là, pour le Congo, l'assurance que sa neutralité ne sera jamais mise à l'épreuve d'un conflit, car en se l'incorporant, la Belgique écarte de lui la seule chance sérieuse d'hostilités, celle qui pourrait résulter d'une conflagration européenne. L'Etat belge, neutre par nature et par devoir, est à l'abri d'une telle éventualité et par le fait même il en protège le Congo.

A cela on répond que la neutralité de l'Etat indépendant peut disparaître et qu'il pourra par conséquent être alors directement engagé dans des conflits qui n'auront pas leur source en Europe ; d'autre part, nous avons vu que certains Etats civilisés, ainsi que toutes les peuplades barbares, n'ont pas à considérer comme neutre le Congo, puisqu'ils n'ont pas signé l'Acte final de la Conférence de Berlin. On peut, il est vrai, pour les tribus, soutenir qu'elles n'intéressent pas le droit public des peuples civilisés, mais si une guerre éclate entre le Congo et une des nations qui ne sont pas liées par la Déclaration du 23 février 1885, il faudra bien que la Belgique défende sa colonie et, qu'elle le fasse avec ses troupes régulières ou avec des volontaires, elle n'en violera pas moins sa neutralité.

Le cabinet de Bruxelles déclare de plus que, même le Congo ne fût-il plus neutre, un différend, surgissant entre lui et une colonie voisine, ne pourrait amener des hostilités, car toutes les puissances établies dans cette région doivent se soumettre à la médiation préalable à tout conflit armé qu'ordonne l'article 12 de l'Acte général de Berlin C'est là une argumentation erronée, car l'obligation de consentir à une médiation n'oblige pas à écouter les médiateurs et une fois cette formalité remplie, chacune des deux parties recouvre sa liberté d'action et peut recourir aux armes, si bon lui semble. Seul l'engagement de faire trancher le dissentiment par un arbitrage évite toute chance de conflit, mais la Conférence de Berlin ne l'a point imposé aux souverainetés du « bassin conventionnel ». Elle s'est bornée dans l'article 12 à en recommander l'emploi après l'échec de la médiation, mais cet arbitrage reste pleinement facultatif.

Le Livre Bleu va plus loin : il déclare d'abord que la neutralité belge acquerra une importance nouvelle, car elle sauvegardera en Afrique les intérêts de l'humanité et ensuite, ce qui est beaucoup plus important, que la neutralité du Congo sera renforcée par l'annexion du Congo à la Belgique et que, de purement volontaire et facultative, elle deviendra nécessaire et garantie par les puissances, comme l'est celle de la Belgique. En d'autres termes, les Etats qui à Berlin se sont seulement engagés à respecter la neutralité du Congo auront désormais non-seulement l'obligation de la respecter, mais aussi celle de la faire respecter par autrui. De cette façon la protection stipulée en 1831 pour le territoire continental de la Belgique s'étendrait au Congo par le fait de son union avec ce pays.

C'est là une solution évidemment inexacte. Neutraliser un territoire et garantir cette neutralité sont pour la com-

munauté internationale des actes qui sortent des rapports ordinaires des nations (1). C'est là adopter une responsabilité qui peut avoir pour conséquence un conflit à main armée; aussi ne peut-on prendre un tel engagement que d'une façon expresse. Or nous avons vu que le protocole de la Conférence de Londres du 19 février 1831 disait : « La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre. » Ce n'est donc qu'au seul territoire compris dans les frontières sus-indiquées que s'applique et la neutralité perpétuelle et la garantie des puissances. Sans cela, il faudrait admettre qu'on peut contracter des engagements sans y donner son consentement. Les puissances ont promis de garantir la neutralité de la Belgique, jamais elles n'ont pris semblable obligation à l'égard du Congo. Etendre à ce dernier pays ce privilège serait prétendre qu'un seul des signataires de Berlin, la Belgique, peut par un acte unilatéral aggraver les engagements des autres puissances, ce qui est contraire à la raison. Ceci aurait du reste une conséquence bizarre cinq cours seulement ont, en 1831, garanti la neutralité belge; elles seules pourraient donc acquérir la charge de garantir celle du Congo (2). De cette façon, parmi les puissances qui ont présidé à la formation du Congo au Congrès de Berlin, les unes auraient seulement l'obligation de respecter sa neutralité, les autres auraient le devoir à la fois de respecter et de faire respecter celle-ci, bien que toutes doivent rationnellement en signant les mêmes actes endosser les mêmes responsabilités. On arrive donc ainsi à des conclusions contraires au bon sens et la France particulièrement, contre laquelle a été dirigée la neutralité belge, ne saurait l'admettre. Tout ce qu'on

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 435.
(2) Fauchille, *op. cit.*, p. 438.

pourrait dire à la rigueur, c'est qu'une fois réunis la Belgique et le Congo conserveront comme auparavant chacun leur neutralité particulière, l'une obligatoire et garantie, l'autre simplement volontaire et facultative.

Mais ne faut-il pas aller plus loin et déclarer que la Belgique et le Congo, en s'unissant au mépris des règles qui régissent la conduite des Etats neutres, font par là même disparaître leur neutralité et délient ainsi leurs garants de leurs engagements ?

M. Fauchille, dans son remarquable article « *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international* » que nous avons souvent cité au cours de cette étude n'hésite pas à le penser. Pour lui les caractères attribués en 1831 à la Belgique et en 1885 au Congo s'opposant à toute modification territoriale, à toute annexion et à toute cession de leur part, les puissances en approuvant tacitement l'union des deux pays, n'ont pu la concilier avec l'état de neutralité qui lui est diamétralement opposé. « Dire, ajoute-il (1), qu'en permettant l'annexion, les puissances ont aussi maintenu la neutralité des deux pays, ce serait admettre qu'elles ont pu par leur volonté rendre compatibles deux faits qui en eux-mêmes et par essence sont inconciliables. Dès lors ne faut-il pas conclure que la réunion du Congo et de la Belgique, même réalisée avec l'assentiment des puissances, aura pour conséquence la suppression de leur neutralité ? »

En effet, d'une part, c'est la Belgique, *renfermée dans des limites précises*, que les signataires de 1831 ont voulu neutraliser et du moment où elle sort de ses frontières, elle perd ce caractère. D'autre part, pour le Congo, c'est seulement « une aptitude à être neutralisé » qui a été reconnue

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 437.

aux territoires du bassin conventionnel par l'artlcte 10 de l'Acte final de Berlin. Pour mettre en œuvre cette aptitude, il faut une déclaration de la puissance qui possède la souveraineté et l'effet de la déclaration faite par une telle puissance doit forcément disparaître avec cette puissance elle-même. Or l'Etat indépendant cessant d'exister, sa déclaration de neutralité du 1er avril 1885 devient par là même caduque. Il faudrait donc, pour rétablir l'état de choses antérieur au Congo une nouvelle proclamation émanée de la Belgique qui replacerait ainsi sa colonie sous le régime de la neutralité. D'autre part pour la Belgique, il faudrait une nouvelle réunion de plénipotentiaires qui, s'inclinant devant le fait accompli, rétablirait pour elle la situation que lui fit en 1831 la Conférence de Londres.

Il nous semble, au contraire, qu'il faut distinguer le cas de la Belgique de celui du Congo et qu'une solution différente doit intervenir pour chacun d'eux, à cause des différences qui existent entre leurs neutralités respectives.

Quel a été en effet le but des cinq Cours en 1831, lorsqu'elles se sont engagées à respecter et à faire respecter la neutralité de la Belgique ?

Elles ont agi bien moins dans l'intérêt de ce pays que dans celui de la communauté internationale et l'État belge a dû acheter son indépendance au prix de sa neutralité. Aujourd'hui plus que jamais cette dernière est nécessaire pour des motifs d'une portée générale. Or les signataires de la Conférence de Londres se sont obligés à faire observer la neutralité belge par tous, aussi bien par la Belgique elle-même que par les autres nations. Ils auraient donc pu, s'ils l'avaient jugé bon, obliger par les armes ce pays à rester dans les frontières qu'on lui avait assignées. Ils ne l'ont pas fait, mais est-ce là une raison pour décider que, la Belgique ayant violé les règles du droit des gens par

l'acquisition d'une colonie, la seule sanction de cet acte soit la disparition de sa neutralité, qui a été stipulée non dans son intérêt à elle, mais dans celui de la communauté internationale? Ce serait déclarer que le seul châtiment du préjudice porté par le gouvernement de Bruxelles aux intérêts de tous sera une aggravation du dommage causé par lui.

Si les garants de cette nation avaient voulu lui rendre sa liberté d'action et se dégager par là même de la garantie qu'ils ont promise au territoire belge, ils auraient dû le faire par une déclaration expresse, en avertissant la Belgique par une proclamation solennelle et concordante qu'elle eût à pourvoir seule à l'avenir au soin de régler ses destinées. Mais jusqu'à ce qu'ils aient dénoncé le traité de Londres de 1831, ils sont obligés de l'observer car il importe à l'intérêt de tous, et cette neutralité belge établie par une déclaration formelle ne peut disparaître que par une autre declaration formelle. En d'autres termes, l'État belge n'est pas libre de secouer les charges qu'on lui a imposées en 1831 : seuls ceux qui l'ont lié par ces engagements peuvent l'en délivrer ; jusqu'au jour où ils le feront, la Belgique en reste tenue, et par une conséquence inévitable, les signataires de la Conférence sont jusqu'à ce moment obligés à la garantie qu'ils ont promise.

Autre nous paraît être la situation du Congo. Ici, comme l'a montré M. Fauchille, nous n'avons qu'une neutralité facultative et volontaire : elle naît par un acte unilatéral que peut faire toute puissance du « bassin conventionnel » et ne dure qu'autant que celle-ci se conforme « aux devoirs que la neutralité comporte. » Cette situation a donc en elle-même une cause permanente de caducité, et le jour où se trouve transgressée une des obligations de l'Etat neutre, elle tombe, *ipso facto*, sans qu'aucune constatation

officielle soit nécessaire. Or c'est précisément là le cas du Congo ; il a violé, en abdiquant sa souveraineté entre les mains de la Belgique, un des devoirs que comporte la neutralité, celle-ci a donc disparu pour lui. De plus, comme nous l'avons déjà remarqué, l'État indépendant cessant d'exister, la déclaration de neutralité qu'il a faite en 1885 perd tout effet.

Il faudra donc qu'au jour où la reprise sera effectuée, la Belgique par une nouvelle proclamation, replace sa colonie sous le régime de neutralité facultative établi par la Conférence de Berlin. Pour elle, elle continuera, jusqu'à ce que les puissances aient dénoncé le traité de Londres, à vivre sous le régime de la neutralité obligatoire et garantie.

SECTION II

Le Droit de préférence de la France sur l'État du Congo

I

Historique du droit de préférence.

Dès le début de ses expéditions en Afrique, l'Association internationale du Congo se trouva en rivalité avec la France. Malgré le plan d'action commune élaboré à la Conférence de Bruxelles de 1879 entre les grands explorateurs de tous les pays, pour le développement de la civilisation sur le Continent Noir, l'esprit particulariste de chaque nation se réveilla, lorsqu'on voulut appliquer les principes édictés à cette réunion. Chaque pays opéra pour son compte et les efforts de l'Association se confondirent avec ceux de la Belgique seule. Cette tendance à n'agir que dans un but purement national s'accrut encore chez les divers peuples lorsqu'on vit cette Société, dont le but primordial était purement philanthropique, chercher, par des traités avec les chefs indigènes, à acquérir de vastes territoires, au lieu de fonder de simples stations. Dès lors une pensée politique se mêlait ostensiblement aux idées humanitaires de Bruxelles et chaque pays voulut protéger ses droits dans le bassin du Congo contre les empiètements possibles du grand Etat qui allait se former. La France fut des premières à s'émouvoir; sa colonie du Gabon avait des limites peu précises, en même temps qu'une importance secondaire; mais à ce moment s'y trouvait un homme d'une indomptable énergie qui, avec des ressources infimes, allait agrandir nos possessions et

les protéger contre tout empiètement : c'était M. de Brazza. On se souvient de sa fameuse rencontre avec Stanley sur les bords du grand fleuve et de la rivalité qui s'en suivit entre les deux explorateurs. Bien que le voyageur français eût arrêté l'accroissement des possessions de l'Association, qui se serait produit au détriment de nos établissements, cette Société n'en portait pas moins un grand préjudice aux développements ultérieurs qu'aurait pu prendre notre colonie. D'autre part, elle comprit qu'il serait très avantageux pour elle de vivre en bonne intelligence avec un voisin aussi puissant que la France qui, dans l'avenir, pourrait lui être d'une aide précieuse.

Aussi, pour faire taire les susceptibilités de cette nation et en même temps la bien disposer en faveur de la transformation du Congo en puissance, dont la question allait bientôt se poser, le président de l'Association, M. Strauch, écrivit-il à M. Ferry, ministre des Affaires étrangères à Paris, le 23 avril 1884, une lettre où il lui offrait un droit de préférence pour la France sur les territoires de la Société, si un jour celle-ci était amenée à céder ses droits sur eux. Cette communication était ainsi conçue :

« Monsieur le Ministre,

« L'Association internationale du Congo, au nom des stations et territoires libres qu'elle a fondés au Congo et dans la vallée du Niadi-Quillou, déclare formellement qu'elle ne les cédera à aucune puissance, sous réserve des conventions particulières qui pourraient intervenir entre la France et l'Association, pour fixer les limites et les conditions de leur action respective. Toutefois l'Association, désirant donner une nouvelle preuve de ses sentiments amicaux pour la France, s'engage à lui donner le droit de préférence si, par des circonstances imprévues,

l'Association était amenée un jour à réaliser ses possessions » (1).

M. Ferry, Président du conseil et ministre des Affaires étrangères, accepta cette offre par la lettre du 24 avril, dont voici le texte :

« Monsieur, j'ai l'honneur de vous accuser réception de la lettre, en date du 23 courant, par laquelle, en votre qualité de Président de l'Association internationale du Congo, vous me transmettez des assurances et des garanties destinées à consolider nos rapports de cordialité et de bon voisinage dans la région du Congo. Je prends acte avec une grande satisfaction de ces déclarations et, en retour, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le gouvernement français prend l'engagement de respecter les stations et territoires libres de l'Association et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses droits » (2).

Le 25 avril, M. Ferry donna connaissance de cette lettre à M. de Brazza, commissaire général de l'Ouest africain français et, par la circulaire du 31 mai, il en informa nos divers agents à l'étranger. De cette façon l'Association, qui alors n'était qu'une Société privée, nous donnait sur ses domaines un droit de préemption. Mais la situation allait bientôt changer. A partir du 23 février 1885, le Congo était reconnu comme un Etat souverain par la Conférence de Berlin et, en vertu du principe d'identité, qui veut qu'un pays conserve les charges qui le grèvent vis-à-vis de l'étranger, quelles que soient ses modifications ultérieures, le droit de préférence restait acquis à la France, sur les territoires de l'Etat indépendant. Du reste, lors de la reconnaissance de celui-ci par la France, opérée par le

(1) Livre jaune, sur les affaires du Congo, p. 1.
Livre jaune, *op. cit.*, p. 2.

traité du 5 février 1885, le Président de l'Association confirma notre droit par une lettre du même jour. D'autre part, la nouvelle puissance, unie personnellement à la Belgique, ne pouvait se suffire à elle-même; aussi peu à peu se rapprochait-elle de ce pays, s'unissant à lui par des liens si étroits que l'on pouvait prévoir sa transformation en colonie belge pour une échéance assez rapprochée.

Dès 1887, on parla d'une cession possible et il s'agissait de savoir ce que deviendrait en ce cas le droit de la France. Aussi le 22 avril, M. Van Eetvelde, administrateur de l'Etat indépendant, écrivit-il à M. Bourée, ministre de France à Bruxelles :

« L'Association internationale africaine, lorsqu'elle a fait avec le gouvernement de la République l'arrangement de 1884, confirmé par la lettre du 5 février 1885, n'a pas entendu et n'a pas pu entendre qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence, reconnu à la France envers toutes les autres puissances, pût être opposé à la Belgique, dont le roi Léopold était le souverain; mais il va de soi que l'Etat du Congo ne pourrait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France, pour le cas où elle-même viendrait ultérieurement à les réaliser.

« Cette explication n'enlève et n'ajoute rien aux Actes rappelés ci-dessus; loin de leur être contraire, elle ne fait qu'en constater le sens; je suis autorisé à ajouter que c'est celui qu'y a attaché l'Auguste Fondateur de l'Association africaine en les autorisant (1) ».

C'était là, en réalité, une restriction de l'engagement du colonel Strauch qu'on nous proposait, en nous déclarant

(1) Livre jaune, p. 3.

que telle avait toujours été la pensée royale. En effet, comme on l'a vu par la lettre du 23 avril 1884, le Président de l'Association nous donnait la préférence sur toute puissance, sans excepter l'Etat belge. M. Van Eetvelde, soutenu d'ailleurs par toute la presse belge, déclare que notre droit ne saurait s'opposer à la Belgique, qui n'est pas pour le Congo un pays étranger. Ce raisonnement est erroné. L'union personnelle existant entre les deux pays les laissait complètement indépendants l'un par rapport à l'autre, comme le Luxembourg l'était par rapport à la Hollande avant 1890. A la Conférence de Berlin, la Belgique, par l'organe de M. de Lambermont, avait reconnu l'Association comme puissance amie dans les mêmes termes que les autres Etats, bien que cette dernière eût été créée et fût dirigée par Léopold II ; l'union personnelle intervenue ensuite ne pouvait rien changer à cette situation.

En réalité, la France n'avait aucune envie de s'annexer le Congo, elle était toute disposée à laisser la Belgique se l'incorporer. Mais il y avait une question de forme qui rendait difficile la solution à intervenir; le gouvernement français ne voulait pas laisser violer ce qu'il considérait comme son droit; il entendait donc que le cabinet de Bruxelles constatât que le droit de préférence de la France était opposable à la Belgique, quitte à l'abandonner ensuite à ce dernier pays.

Posé dans ces termes, le problème n'était pas résoluble et en réalité, il n'eut pas de solution avant le traité du 5 février 1895. En 1889, M. Bourée se contenta de répondre à la lettre de M. Van Eetvelde, d'une manière qui laissait entière la question.

« En vous accusant réception de cette communication, écrivait-il le 29 avril, je suis autorisé à vous dire que je

prends acte au nom du Gouvernement de la République de l'interprétation qu'elle renferme et que vous présentez comme ayant toujours été celle que vous avez attachée à la convention de 1884, en tant que cette interprétation n'est pas contraire aux actes internationaux préexistants (1) ».

De cette façon, les accords précédents restaient intacts et aucune solution définitive n'était par conséquent donnée au litige. Néanmoins les liens attachant le Congo à la Belgique devenaient de jour en jour plus étroits. Le 2 août 1889 intervenait le testament de Léopold II, léguant ses possessions africaines à son royaume continental. Désormais la question de l'annexion était officiellement posée et il ne restait plus au Parlement qu'à y donner sa sanction. Aussi M. Ribot, ministre des Affaires étrangères dans le cabinet français, crut-il bon de faire préciser le droit de préférence de la France. Abandonnant l'idée de l'opposer à la Belgique, il voulait seulement obtenir de celle-ci un engagement bien défini pour le cas où elle abandonnerait sa colonie.

« Cette expression « réaliser », écrivait-il à M. Bourée en faisant allusion au terme dont s'était servi le colonel Strauch dans sa lettre de 1884, se comprenait parfaitement quand il s'agissait d'une association commerciale qui ne pouvait consentir à céder ses droits qu'à titre onéreux ; en présence du nouvel état de choses qui résulterait d'une cession au profit d'un Etat souverain comme la Belgique, il ne nous avait point paru superflu de préciser le sens du mot « réaliser » et de bien spécifier que toute cession, qui serait faite par la Belgique de ses droits sur le Congo,

(1) Livre jaune, *op. cit.*, p. 4.

donnerait équitablement ouverture au droit de préférence de la France (1) ».

Le ministre demandait donc à notre agent à Bruxelles d'insister auprès du gouvernement belge pour qu'il s'engageât à ne jamais aliéner la colonie, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, sans le consentement préalable de la France. C'était là une juste compensation de l'abandon que nous faisions de tout droit de préférence à l'encontre de la Belgique. Toutefois, celle-ci fit une réponse dilatoire; sans prendre aucun engagement nouveau, elle se borna à constater l'abandon par la France de ses prétentions, et profita de la première occasion pour le faire connaître au pays. En effet, quelques mois plus tard, lorsqu'on discuta à la Chambre des Représentants le traité avançant vingt-cinq millions à l'Etat indépendant, qui comme on le sait ouvrait au bout de dix années la possibilité de l'annexion, M. Bernaert fit au nom du gouvernement la déclaration suivante :

« Depuis le dépôt du projet de loi, le cabinet de Paris ne nous a adressé aucune observation tendant à mettre en doute le droit de notre pays. D'ailleurs la Belgique, en prenant le Congo, le prend avec la charge du droit de préemption. Il ne déplaît pas à la France que le Congo soit soumis au même gouvernement et au même régime que l'Escaut et elle a toujours exprimé sa sympathie pour l'œuvre africaine. Dans une préoccupation dont l'absolue loyauté sera reconnue par toutes les puissances, nous serions même prêts à déclarer l'inaliénabilité de la future colonie (1). »

Il faut remarquer que ce dernier engagement n'influe

(1) Livre jaune, *op. cit.*, p. 6.

(1) *Moniteur* du 22 juillet 1890.

en rien sur le droit de la France. Du moment que celle-ci reconnait à la Belgique le droit de se substituer au Congo, le gouvernement de Bruxelles a parfaitement le droit de déclarer sa colonie inaliénable. C'est seulement dans le cas opposé, dans celui où la Belgique viendrait à se débarrasser du Congo, qu'il y aurait ouverture du droit de la France.

La question du droit de préférence et, d'une façon plus générale, les rapports des cabinets de Paris et de Bruxelles au sujet du Congo, allaient d'ailleurs passer bientôt par une phase critique et s'envenimer de plus en plus. Quatre années plus tard, en effet, intervenait le fameux traité anglo-congolais du 12 mai 1894. C'était le remaniement complet de la situation territoriale de l'Etat indépendant, qui cédait à bail à l'Angleterre une partie de ses possessions et qui d'autre part recevait, aussi en location, une grande partie du Soudan égyptien. Au milieu de tous ces changements, que devenait le droit de préférence de la France ? Il semble à vrai dire que les deux contractants l'aient complètement oublié. Allait-il s'étendre aux nouvelles acquisitions de l'Etat indépendant? Ce n'est pas probable, car ces nouveaux territoires restaient théoriquement du moins la propriété de l'Angleterre. Mais, à coup sûr, il s'étendait à la bande de 25 kilomètres de large allant du lac Tanganika au lac Albert-Edouard, cédée par le Congo à l'Angleterre. On sait quelle était pour celle-ci l'importance de ce long ruban de terrain : il reliait ses possessions du Sud de l'Afrique aux territoires égyptiens qu'elle occupe ; aussi était-il évident que cette concession, bien que consentie à bail, deviendrait définitive entre les mains de la Grande-Bretagne. Si donc l'Etat indépendant un jour réalisait ses possessions et qu'en conséquence le droit de préférence de la France

vint à s'ouvrir, comment cette dernière arriverait-elle à se faire rendre cette bande de terrain si importante pour l'Angleterre? C'était là une source de conflits inévitables. Heureusement toutes ces hypothèses disparurent par la conclusion du traité franco-congolais du 14 août 1894, qui annulait les concessions ainsi faites.

Le traité du 12 mai 1894, bien qu'il n'ait pas eu pour la France les conséquences fâcheuses qu'on aurait pu prévoir, montra néanmoins combien l'Etat indépendant s'embarrassait peu du droit de préemption qui pesait sur lui. Aussi notre diplomatie voulut-elle profiter, pour le faire régler d'une façon définitive, de la première occasion qui se présenterait. Celle-ci ne se fit pas attendre longtemps : le traité de cession immédiate du Congo à la Belgique, signé le 9 janvier 1895, allait la fournir.

Dès la fin de 1894, le bruit se répandit en Europe que, sans attendre le terme de 1900 fixé pour la reprise du Congo par le traité du 3 juillet 1890, un acte d'annexion immédiate allait être signé. M. Hanotaux, qui était ministre des Affaires étrangères dans le cabinet de Paris, écrivit alors à M. Bourée, qui représentait toujours la France en Belgique, de demander au gouvernement de Bruxelles qu'il ne déposât pas de projet d'annexion sur le bureau des Chambres, sans qu'il y soit tenu compte des droits de la France. Il insista spécialement pour qu'on se mît d'accord sur la question de l'aliénation à titre gratuit, qu'elle fût comprise d'une façon formelle et explicite dans le terme « réaliser » employé par M. Strauch dans sa lettre du 23 avril 1884 et donnât elle aussi ouverture au droit de la France.

Le 9 janvier 1895, M. Bourée répondait au ministre des Affaires étrangères, que le traité de cession avait été signé le jour même entre MM. Van Eetvelde pour le

Congo et de Mérode pour la Belgique et qu'il serait soumis aux Chambres dans un bref délai. Quant au droit de préemption, il s'exprimait ainsi : « Le comte de Mérode s'est déclaré prêt à rechercher les bases d'une entente tout en faisant ses réserves quant à l'extension que nous entendions donner au sens de la lettre de M. Strauch, laquelle ne visait pas « l'aliénation à titre gratuit. » Il incline aussi à penser que notre droit de préférence ne s'applique pas aux territoires acquis par le Congo au delà des limites primitives de l'Association africaine (1). »

La question se trouvait ainsi rouverte et M. Hanotaux, voulant la faire trancher définitivement en notre faveur, fit remettre par M. Bourée au cabinet de Bruxelles la note suivante :

« Le gouvernement français, ayant été informé de la signature de l'acte de cession du Congo à la Belgique qui doit être très prochainement soumis à la ratification du Parlement, croit devoir formuler à ce sujet toutes les protestations et réserves résultant de la situation de droit qui lui est acquise, tant par les actes synallagmatiques intervenus entre la France et l'Association internationale du Congo ou l'Etat indépendant les 23-24 août 1884 et 22-29 avril 1887, que par tous autres engagements et actes internationaux pouvant être mis en cause par la convention entre la Belgique et l'Etat du Congo incluse dans le projet de loi dont il s'agit (2). »

Devant cette attitude résolue, le gouvernement belge se décida à entamer des négociations par l'intermédiaire de son ministre à Paris, le baron d'Anethan. Celui-ci, étant souffrant, envoya le baron Beyens déclarer à M. Hanotaux

(1) *Livre jaune*, p. 9.
(2) *Livre jaune, op. cit.*, p. 10.

que le cabinet de Bruxelles était disposé à entrer immédiatement en pourparlers au sujet de la conciliation de la reprise du Congo par la Belgique avec notre droit de préférence. De plus, il écrivit le 13 janvier 1895 à M. Hanotaux une lettre où il disait à propos du droit de préférence :

« Le gouvernement du Roi ne se rend pas compte des motifs de droit sur lesquels se basent les protestations et réserves du cabinet de Paris. Mais il a la sincère et complète conviction que l'arrangement en question n'est en désaccord avec aucun des engagements pouvant résulter, soit pour l'Etat du Congo, soit pour la Belgique, des actes cités et de ceux auxquels il peut avoir été fait allusion.

« Les obligations de l'Association internationale africaine envers la France ont passé à l'Etat du Congo; en passant intégralement à la Belgique, elles ne peuvent acquérir qu'une garantie de plus.

« Au gouvernement personnel du Roi-Souverain aura succédé le gouvernement constitutionnel du Roi des Belges (1). »

Malgré ces protestations, les négociations devaient rapidement aboutir à une solution. Menées d'une part par le baron d'Anethan, d'autre part par le ministre des Affaires étrangères en personne, elles eurent pour résultat de substituer un acte diplomatique véritable, une convention au système d'échange de lettres par lequel avait jusqu'alors été réglé notre droit de préférence sur le Congo.

Le traité fut conclu le 5 février 1895, il contenait deux parties : l'une contenait une délimitation de frontières sur le Stanley-Pool qui ne nous intéresse point, l'autre était l' « Arrangement portant règlement du droit de pré-

(1) *Livre jaune, op. cit.*, p. 14.

férence de la France sur les territoires de l'Etat du Congo », dont le texte suit :

« Considérant qu'en vertu des lettres échangées les 23-24 avril 1884 entre M. Strauch, président de l'Association internationale du Congo et M. Jules Ferry, président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères de la République française, un droit de préférence a été assuré à la France pour le cas où l'Association serait amenée un jour à réaliser ses possessions ; que ce droit de préférence a été maintenu, lorsque l'Etat indépendant du Congo a remplacé l'Association internationale ; — Considérant qu'en vue du transfert à la Belgique des possessions de l'Etat indépendant du Congo, en vertu du traité de cession du 9 janvier 1895, le gouvernement belge se trouvera substitué à l'obligation contractée sous ce rapport par le gouvernement du dit Etat. — Les soussignés sont convenus des dispositions suivantes qui régleront désormais le droit de préférence de la France à l'égard de la colonie belge du Congo.

« Art. Ier. — Le gouvernement belge reconnaît à la France un droit de préférence sur ses possessions congolaises, en cas d'aliénation de celles-ci à titre onéreux en tout ou en partie.

« Donneront également ouverture au droit de préférence de la France, et feront, par suite, l'objet d'une négociation préalable entre le gouvernement de la République française et le gouvernement belge, tout échange des territoires congolais avec une puissance étrangère, toute location desdits territoires en tout ou en partie, aux mains d'un Etat étranger ou d'une colonie étrangère investie de droits de souveraineté.

« Art. II. — Le gouvernement belge déclare qu'il ne sera jamais fait de cession à titre gratuit de tout ou partie de ces mêmes possessions.

« Art. III. — Les dispositions prévues aux articles ci-dessus s'appliquent à la totalité des territoires du Congo belge.

« En foi de quoi les soussignés ont dressé le présent arrangement qu'ils ont revêtu de leur cachet.

« Fait en double exemplaire, à Paris, le 5 février 1895 (1).

« Signé : HANOTAUX et baron d'ANETHAN. »

Par cette convention, nous obtenions enfin la définition exacte et précise de nos droits réclamée par nous depuis 1887. La France renonce absolument à se prévaloir de son droit de préférence vis-à-vis de la Belgique ; mais le terme « réaliser » de la lettre de M. Strauch, reçoit une signification précise : toute aliénation, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, est interdite au gouvernement belge sans l'assentiment de la France. D'autre part, notre droit s'étend à tous les territoires du Congo qu'ils appartinssent ou non à l'Association internationale en 1884.

De son côté, la Belgique y gagne de pouvoir opérer l'annexion du royaume africain de Léopold II avec l'approbation de la puissance que cette transformation intéresse le plus. C'est une garantie pour elle qu'aucune autre nation n'élèvera des réclamations contre la reprise du Congo.

Après avoir vu ainsi notre droit de préférence arriver à sa forme définitive par la convention du 5 février 1895, il nous reste maintenant à l'étudier en lui-même et à nous demander quelle est la nature du privilège qu'il nous accorde.

II

Nature du droit de préférence.

Quelle est la nature du droit de préférence de la France

(1) *Livre jaune*, *op. cit.*, p. 16.

sur le territoire de l'Etat indépendant? On ne peut le classer dans aucune sorte d'obligations bien déterminée; il semble que, parmi les droits consacrés par les législations privées, ce soit de la servitude qu'il se rapproche le plus. On pourrait à la rigueur, le faire rentrer dans la définition que donnent des servitudes MM. Aubry et Rau : « Les servitudes *lato sensu* sont des droits réels en vertu desquels une personne est autorisée à tirer de la chose d'autrui une certaine utilité. » Comme cette espèce de restriction de la propriété, le droit de préférence de la France sur le Congo empêche l'Etat belge de faire une série d'actes déterminés. Comme nous l'avons vu, le traité du 5 février 1895, qui définit et précise le privilège de la France en le mettant à la charge de la Belgique, interdit à celle-ci de faire aucune cession à titre onéreux de tout ou partie du sol de sa colonie, sans l'avoir offerte à la France ; de plus elle ne pourra consentir aucun échange, ni aucune location de ces mêmes territoires à un Etat étranger ou à une compagnie étrangère investie de droits de souveraineté, sans avoir, dans des négociations préalables, obtenu l'assentiment de la France. Quelle serait la sanction d'un acte de la Belgique violant ces règles, donnant par exemple à bail une partie des territoires congolais sans le consentement de la France? Le traité ne s'en explique pas.

Il est certain que la France aurait le droit de considérer le bail comme non avenu et de regarder les territoires en question comme faisant toujours partie du Congo. Mais ne pourrait-elle pas aller plus loin, dire que, du moment où la Belgique se dessaisit d'une partie de sa colonie, elle donne ouverture au droit de préférence, et en conséquence occuper pour son compte les territoires cédés? Il nous semble que c'est là son droit strict ; en effet, du moment où la Belgique abandonne, ne fût-ce que par un bail, une

partie de sa colonie, c'est à la France que ce territoire doit revenir avant toute autre puissance; le gouvernement français pourrait donc certainement se substituer à l'Etat concessionnaire. Mais, si telle nous semble être la situation en théorie, il est certain que son application rencontrerait de nombreuses difficultés, car l'Etat prenant en location quelques provinces du Congo ne serait sans doute pas disposé à s'en laisser évincer de la sorte. Ce serait donc par la voie diplomatique qu'il faudrait trancher la question et tout porte à croire que les négociations seraient ici particulièrement difficiles.

La Belgique s'interdit de plus, dans le traité de 1895, toute cession à titre gratuit de ses possessions congolaises et elle déclare que le droit de préférence s'étendra à tout leur territoire, malgré les modifications que celui-ci a subies depuis 1884.

Si une difficulté vient à se produire entre la Belgique et la France au sujet de l'exécution du traité, comment la résoudra-t-on? La Belgique étant neutre, il ne peut en effet être question de recourir à la force. Il faudra donc, puisque le différend sera né au sujet d'un territoire du « bassin conventionnel » recourir d'abord à la procédure de la médiation qui, aux termes de l'article 12 de l'Acte final de Berlin, doit précéder toute lutte à main armée. Si ce moyen échoue, le conflit ne pourra être tranché que par un arbitrage. Cette manière d'agir, qui est seulement facultative d'après ce même article 12, deviendra en ce cas obligatoire, puisqu'elle est la seule possible à cause de la neutralité belge.

Le droit de préférence de la France a donc ceci de commun avec les servitudes des législations privées qu'il est une restriction de la propriété de la Belgique sur sa

colonie; mais d'autre part il a avec elles des différences radicales.

C'est d'abord un droit constitué non en faveur d'une personne à existence limitée, comme les servitudes personnelles, ni au profit d'un fonds comme les servitudes réelles, mais pour une personne morale de l'ordre le plus élevé et d'une durée indéfinie, c'est-à-dire pour un Etat souverain. D'autre part, il porte non seulement sur une propriété privée établie dans un but d'exploitation, mais sur le sol d'un pays et par là même il influe sur les destinées de ceux qui l'habitent. A ce point de vue, il ressemblerait plutôt à la servitude féodale, qui n'atteignait un fonds que pour assujettir ceux qui l'occupaient : de la possession du fief dérivaient pour le propriétaire une foule d'obligations envers le maître du fonds dominant.

Enfin le droit de propriété que possède un Etat sur son territoire ressemble si peu à celui d'un particulier sur ses biens que les restrictions qu'on lui apporte ne peuvent avoir que de lointaines analogies avec les servitudes. L'Etat ne possède pas au sens propre du mot : il n'a sur les biens de ses sujets qu'un domaine éminent; c'est ce qui a fait dire avec raison qu'il n'y avait pas plus de propriété que de servitudes en droit public.

On est néanmoins convenu d'appeler servitudes internationales certaines obligations, telles que celle de laisser démantelées des places de guerre ou de permettre à autrui un passage innocent, bien que de telles charges n'aient de commun avec les servitudes du droit privé que le caractère d'être une gêne pour le pays qui les subit. C'est dans la catégorie de ces servitudes internationales qu'il convient de ranger le droit de préférence de la France sur le Congo.

Des actes de la nature de celui-ci se comprennent, du

reste, beaucoup mieux entre particuliers qu'entre Etats souverains; qu'on dispose à l'avance d'une partie de son patrimoine, rien de plus naturel; mais qu'on dispose ainsi du territoire d'un pays, la question devient toute différente. Ici en effet, en fixant le sort du sol national, ce sont les habitants qu'on atteint : il ne s'agit plus d'une exploitation commerciale, mais du sort d'une nation. Or celle-ci, par le seul fait de son existence, doit avoir le droit de fixer elle-même ses destinées et un acte qui en dispose ainsi, comme d'un objet de commerce, est difficilement compatible avec les idées modernes sur la nationalité et l'indépendance des Etats. Beaucoup d'auteurs estiment qu'un changement de souveraineté sur une région ne devrait pouvoir s'opérer que si les habitants y ont donné leur assentiment par un plébiscite. Que dire alors d'un gouvernement qui, par un acte définitif, lie à l'avance le sort non d'une province, mais de tout un pays? Si l'on suppose en effet que, le Parlement belge refusant l'annexion, le Congo veuille dans la suite abdiquer son indépendance, il ne pourra pas choisir librement pour maître l'Etat qui lui plaira, mais il devra se remettre aux mains de la France.

Si le droit de préférence de la France s'appliquait à un Etat civilisé, dont les habitants ont conscience de leur nationalité, il pourrait donc avoir des conséquences peu conformes avec la liberté que possède chaque peuple de régler son sort, et arriver ainsi à violer la volonté nationale. Mais il faut remarquer immédiatement que tout autre est la situation du Congo. En réalité il a toujours été la dépendance des autres Etats, une espèce de colonie, obligé qu'il était d'emprunter à l'étranger tous les éléments de sa vie nationale. Seulement ce qui faisait sa particularité, c'est qu'il était une colonie sans métropole. Ce fut là aussi la source de sa faiblesse et la cause qui l'obligea à se choisir

une mère-patrie, la Belgique. La nation congolaise se formera sous l'égide de ce pays, comme les Indes et le Canada se sont développés sous celle de l'Angleterre. Dès lors, ne vivant pas dans l'indépendance, elle ne risquera pas de voir sa liberté violée par le droit de préférence de la France, car, si l'on conçoit difficilement qu'une nation souveraine soit liée par une semblable obligation, on comprend parfaitement qu'un Etat dispose ainsi de ses colonies, qui ne sont que les annexes du sol national. L'annexion du Congo à la Belgique régularise donc cette situation.

Du reste, l'explication du droit de préférence se trouve dans l'origine même de l'État libre : il est issu d'une société privée qui possédait de vastes domaines dans l'Afrique équatoriale, dans un but à la fois philanthropique et commercial. Celle-ci a donc pu, comme un particulier, s'engager à ne pas vendre ses biens, sans les offrir à un riche voisin, la France, dont elle avait intérêt à se ménager les bonnes grâces. Elle a agi en cela comme tout individu peut le faire, si les lois de son pays le lui permettent : or l'Association du Congo, à caractère international, n'était liée par aucune législation. De plus, elle ne s'adressait pas à un particulier, mais à un État et, en l'espèce, aucune loi civile n'était donc applicable. Le terme qu'employait M. Strauch, dans sa lettre du 23 avril 1884, exprime du reste bien cette idée qu'il s'agit d'une affaire commerciale : « Si l'Association était amenée à réaliser ses domaines » dit-il, et c'est bien ainsi qu'un particulier s'exprimerait au sujet d'une exploitation entreprise par lui. Le droit que cette Société constituait ainsi en faveur de l'État français se rapprochait alors assez d'une servitude personnelle, car elle n'envisageait ses territoires que comme un fonds de terre placé dans le commerce. La nature de ce droit devait se modifier lorsque cette propriété qu'il s'agissait de mettre en valeur

serait devenue le territoire d'un État, engageant dans ses destinées celles de la nation qui l'habite. Néanmoins ces engagements ainsi pris par une Société privée devaient subsister le jour où, par une fortune imprévue, l'Association allait devenir une puissance souveraine. En effet, aussi bien pour les nations que pour les particuliers, c'est un principe que les obligations une fois prises subsistent, quelles que soient les transformations ultérieures subies. C'est pour cela que Cambon fit insérer au Grand-Livre de la Dette de la République, en 1793, les anciennes dettes de la Monarchie : c'est aussi pour cette raison que, lorsqu'une province est cédée par un pays à un autre, elle emporte avec elle une partie de la dette nationale correspondant à son importance, à moins qu'une convention expresse ne décide le contraire.

On ne pourrait soutenir qu'un tel droit de préférence, étant difficilement compatible avec l'indépendance d'un pays, aurait dû disparaître le jour où la Société privée s'est transformée en puissance souveraine, car la France n'eût jamais reconnu comme État l'Association du Congo, si celle-ci n'avait formellement maintenu sur son territoire les privilèges qui appartenaient au gouvernement de Paris. Du reste, une lettre du Président de l'Association venait le jour même où la France donnait son assentiment à la création du nouvel État, le 5 février 1885, déclarer que celui-ci assumait la charge du droit de préférence tel qu'il existait auparavant.

Il est à remarquer aussi que ce privilège s'accorde mieux avec la souveraineté, telle qu'elle est conçue dans l'État indépendant, qu'il ne pourrait le faire avec le droit public des autres nations modernes. Le Congo est en effet un État patrimonial, c'est-à-dire que son chef peut en disposer comme de sa fortune propre. Dès lors, tous les

procédés d'aliénation de leurs biens que possèdent les particuliers, peuvent être employés par le prince au sujet de ses États. Nous en avons relevé un certain nombre qui ont été mis en usage par le Congo, alors qu'on ne les trouve plus pratiqués dans les pays civilisés : tels sont les prises et dons à bail du territoire national, l'emprunt gagé sur la cession ; nous aurions pu y ajouter le droit de préférence. Il ne choque pas plus les idées modernes sur l'indépendance des puissances souveraines que les diverses manières d'agir que nous venons de citer : donner pour une date fixe le territoire de l'État et ses habitants, comme gage d'un emprunt risque bien plus de violer la volonté nationale que d'accorder un droit de préférence dont l'ouverture peut être indéfiniment retardée.

Les procédés de droit privé semblent du reste devoir être ressuscités par les nations européennes dans leurs rapports avec les pays d'une civilisation encore rudimentaire ; nous avons vu que les cessions à bail prenaient en Chine une grande extension. On peut en dire autant du droit de préférence : par une convention en date du 12 juin 1897, le Céleste Empire a concédé un droit de préemption à la France sur l'île d'Haï-Nan, pour compenser la perte des prétentions qu'elle aurait pu élever sur l'île de Formose, qui, à la suite de la guerre de 1895, avait été cédée au Japon.

Le privilège donné à la France sur l'État libre avait pour but de la dédommager de l'obstacle mis par la création de la nouvelle puissance au développement de sa colonie de l'Ouest africain. C'est à cette condition seule que le cabinet de Paris a reconnu le Congo et de cette façon le droit de préférence apparait comme un des éléments constitutifs de l'organisation politique de cet Etat. Quant à la légitimité de ce droit, elle a sa base dans ce fait même

que c'est là non un présent gratuit de la part de l'Etat indépendant, mais une juste compensation du préjudice que celui-ci allait porter à la colonie du Gabon. Parfois on a déclaré que l'Europe ayant créé le royaume africain, elle seule aurait pu concéder un droit de préférence sur le territoire de cet Etat; or, comme elle ne l'a pas fait au Congrès de Berlin d'une façon explicite, un tel droit ne peut, dit-on, être opposé par la France aux autres puissances.

Une telle thèse est insoutenable. Le Congrès de Berlin, dans sa séance du 23 février 1885, n'a fait que donner une consécration générale à la situation que chaque puissance avait établie dans des accords bi-latéraux avec le Congo. Les plénipotentiaires ont acclamé le nouvel État tel qu'il était sorti des négociations poursuivies par lui avec chacun des pays membres de la Conférence. Pour bien montrer que c'était cette œuvre, faite sans leur intervention qu'ils entendaient confirmer, ils décidèrent que le texte même des divers traités de reconnaissance serait annexé au procès-verbal de la séance. Or la France avait reconnu le Congo sous la condition qu'il respecterait le droit de préférence. Lorsque la question de l'État indépendant est venue devant l'assemblée des ambassadeurs, elle y est arrivée grevée de ce privilège, qui avait été renouvelé le 5 février, et les diplomates ratifiant la reconnaissance du Congo, telle qu'elle résultait des diverses conventions particulières, l'ont ratifiée avec la charge du droit de préférence qui existait déjà.

Une autre puissance, du reste, en admettant le Congo au nombre des États, semble avoir fait allusion au droit de préférence de la France. Dans le traité qu'elle passa le 8 novembre 1884 avec le nouvel État, l'Allemagne déclara que les avantages qui étaient faits à ses nationaux sub-

sisteraient en cas de cession du territoire à une tierce puissance. Cette stipulation ne pouvait viser que la France à laquelle la lettre de M. Strauch du 23 avril 1884 avait concédé le privilège en question. A cette époque, en effet, il n'était pas encore question d'annexion à la Belgique.

A la suite du traité du 5 février 1895 entre le Congo et la France, un membre de la Chambre des communes, M. Yerburgh, posa au sous-secrétaire des Affaires étrangères une question lui demandant si le droit de préférence ainsi concédé à la France était valable sans l'agrément des puissances. Il faut en effet remarquer que si, en 1885, la Conférence de Berlin a implicitement consacré le privilège accordé à la France par l'État indépendant sur ses territoires, aucune sanction de ce genre n'est intervenue pour les extensions données à ce droit en 1895. Cependant il ne nous semble pas qu'un tel assentiment soit ici nécessaire. Le traité de 1895 n'est qu'un « arrangement » comme le porte son titre et il n'a fait que définir et préciser la signification de l'expression « réaliser » employée par M. Strauch en 1884. C'est là une convention interprétative et non attributive des droits de la France ; tout ce qu'elle décide était contenu en germe dans la lettre de 1884.

Du reste ce droit de préférence viendra-t-il jamais à exécution? C'est aujourd'hui peu probable, puisque le Congo ne sera bientôt qu'une colonie de la Belgique. Or, il en sera de celle-ci comme de tout autre Etat : une fois engagé dans la politique coloniale, on ne revient jamais sur ses pas, l'entreprise fût-elle mauvaise. Il semble donc dès maintenant bien difficile que l'Etat belge songe jamais à remettre sa colonie entre les mains de la France.

CONCLUSION

Arrivés au terme de cette étude sur l'Etat indépendant, nous pouvons en tirer deux conclusions.

D'abord, durant toute son existence, mais surtout dans les actes qui ont préparé sa disparition et son remplacement par une colonie belge, le Congo ne s'est fait aucun scrupule de violer les règles générales du droit des gens et les dispositions qui avaient été spécialement édictées en 1885 pour la région du « bassin conventionnel », dont il fait partie. C'est ainsi que nous avons vu ce pays, bien qu'ayant proclamé sa neutralité, modifier ses frontières, consentir à la location d'une partie de son territoire à une puissance étrangère, en même temps que lui-même prenait à bail des contrées relevant d'une autre nation, enfin transformer l'état de choses établi par la Conférence de Berlin, en signant avec la Belgique un traité d'annexion dont l'exécution n'est retardée que par une volonté indépendante de la sienne. Nous avons constaté, d'autre part, que la liberté commerciale et l'égalité de tous les négociants, sans distinction de nationalité, avait fait place à un particularisme prononcé en faveur des sujets belges.

De ces diverses transgressions, les unes ont été explicitement approuvées par les nations que les changements apportés à l'ordre des choses établi en 1885 touchait de plus près; l'Angleterre et la France ont ainsi admis l'hypothèse de la transformation du Congo en colonie belge. Les autres ont passé inaperçues, au milieu de l'indifférence des signataires de la Conférence de Berlin, qui, ayant placé cette région entre les mains du roi des Belges pour éviter des conflits menaçants en 1885, entendaient lui laisser

désormais toute liberté d'action, pourvu que la paix générale ne soit pas troublée.

En second lieu, ce qui doit attirer l'attention, nous dirons même exciter l'admiration, de tous ceux qui s'intéressent aux expéditions lointaines, c'est la façon remarquable dont toute cette œuvre de colonisation a été menée, soit au point de vue du développement matériel du pays, soit en ce qui concerne l'éducation morale de ses habitants. Avec des ressources infimes, beaucoup plus modestes que celles dont un État peut ordinairement disposer pour ses possessions d'outre-mer, le Gouvernement congolais est arrivé à des résultats surprenants. Il a occupé et administre actuellement un territoire dont l'étendue rappelle celle de l'Europe, si on en retranche la Russie et l'Espagne. Obligé par l'embarras de ses finances à réduire le nombre de ses soldats et de ses agents au strict minimum, il parvient cependant à faire régner l'ordre dans toutes ses possessions, à l'exception de quelques districts de l'Est, désorganisés par les invasions des Derviches. Il a établi partout des autorités régulières et, malgré des accusations rarement basées sur des faits certains, malgré aussi quelques abus de pouvoirs qui ont été bientôt réprimés, ses fonctionnaires introduisent rapidement la civilisation parmi les indigènes.

Par le développement et le perfectionnement des industries locales, par l'introduction de métiers nouveaux, ils ont fait tout ce qui leur était possible pour secouer l'apathie naturelle aux noirs et leur donner le goût du travail. Le Bas-Congo, en aval du Stanley-Pool, est aujourd'hui en pleine exploitation; on y a importé une foule de productions appropriées au sol et au climat qui y réussissent fort bien et seront pour le pays une source de grande richesse dans l'avenir. Enfin, l'État indépendant a vu,

grâce à l'appui des capitaux étrangers, mener à bonne fin la construction du chemin de fer qui réunit désormais à la mer la partie navigable du fleuve Congo. C'est là une création appelée à révolutionner la situation économique de l'Afrique centrale. Les produits de celle-ci pourront désormais s'échanger contre ceux des autres parties du monde, sans que leur transport à travers la région des cataractes entraîne des frais tellement considérables que seules les marchandises d'une valeur considérable, comme l'ivoire et le caoutchouc, pouvaient jusqu'ici les supporter Nul doute que ce ne soit là pour le Congo la source d'une grande prospérité qui, par ricochet, améliorera les finances publiques du pays.

Quelles sont les causes d'aussi rapides progrès, alors que nous voyons la colonie voisine de l'Ouest africain français, placée dans les mêmes conditions de climat et de situation géographique, rester dans un état à peu près stationnaire ?

Les deux principales nous semblent être la direction unique qui a présidé à toute l'œuvre congolaise et le large développement qu'on y a donné à l'initiative privée.

Le roi des Belges a en effet conduit cette entreprise jusqu'en ses moindres détails. Maître absolu de ces vastes territoires, il en a profité pour donner libre carrière à ses idées philanthropiques, en même temps qu'il poussait par tous les moyens ses sujets d'Europe à l'exploitation de cette contrée. Nous avons passé en revue les nombreuses précautions qu'il a prises pour protéger les indigènes contre tout retour déguisé à l'esclavage, depuis l'obligation imposée aux agents de l'État de faire aux noirs des conférences sur leurs droits et leurs devoirs jusqu'à cette disposition qui interdit de recevoir sur les chantiers congolais les travailleurs qui n'ont pas

été amenés dans le pays par les lignes régulières de paquebots et qui ne sont pas munis d'un livret, donné par les autorités de leur patrie et constatant que leur engagement a été absolument volontaire. D'autre part, tous les fonctionnaires doivent protection aux indigènes et nous avons mentionné le droit qui appartient au ministère public d'intervenir par voie d'action principale dans les procès civils où les intérêts des noirs pourraient être lésés.

En même temps, Léopold II, afin d'assurer le développement matériel de son royaume africain, prenait une part active à la fondation des sociétés destinées à en exploiter les ressources naturelles. Il a sacrifié à la prospérité de l'État indépendant la plus grande partie de sa fortune personnelle.

Tout en s'occupant ainsi du Congo, le Roi-Souverain laissait le champ libre à l'initiative privée. Il s'est même efforcé de la développer par tous les moyens, allant jusqu'à abandonner à des Compagnies particulières, comme celle de Katanga, ses droits souverains sur des provinces entières. Il est vrai que le peuple belge a pleinement répondu aux espérances de son chef. Après quelques hésitations, il s'est résolument lancé dans l'œuvre africaine et lui a donné sans lésiner et ses capitaux et son travail. Il a révélé en cela un tempérament essentiellement colonisateur; ce sera un titre de gloire pour Léopold II d'avoir su donner un emploi utile à ce côté du caractère national par la création de colonies, tandis que jusqu'alors il avait pour seul effet de priver par l'émigration la Belgique d'une partie de ses travailleurs, sans aucun avantage pour leur patrie.

Qu'arrivait-il pendant ce temps-là dans le Congo français? Une réglementation étroite entravait à tous les pas l'initiative de nos colons. Pour leurs moindres actes, ils

devaient obtenir l'autorisation des agents de l'Etat; mais comme ceux-ci en vertu de la centralisation pratiquée chez nous n'avaient que des pouvoirs forts restreints, ils étaient obligés de demander des instructions à Paris. Lorsque celles-ci arrivaient au bout de quelques mois à Brazzaville, la situation était presque toujours changée; de là nouvelle correspondance avec la France. « C'est ainsi, dit M. de Castries, que les dossiers et les liasses s'entassent dans les cartons du ministère et représentent le seul développement pris par nos colonies » (1). Aussi les habitants de nos possessions lointaines ont-ils pris l'habitude de considérer les fonctionnaires non comme des protecteurs, mais comme un obstacle à la prospérité du pays et souvent ils préfèrent aller chercher fortune dans les colonies étrangères, où l'Administration est moins tracassière.

L'énergie de M. de Brazza a doté la France de domaines qui, en 1884, se trouvaient dans des conditions semblables à celles où était l'État indépendant. Nos possessions avaient même sur celui-ci une grande supériorité car, au lieu d'être réduites à leurs seules ressources, elles étaient en droit de compter sur l'appui d'une métropole riche et puissante. Au bout de treize années, on peut apprécier la différence du chemin parcouru. La raison en est que dans l'État libre, le gouvernement, réduit aux rouages strictement nécessaires, n'a pas eu la prétention de tout réglementer et de tout administrer; il a laissé les particuliers agir par eux-mêmes dans la plus grande mesure possible.

La comparaison des résultats obtenus dans les deux cas offre une leçon frappante, dont peuvent profiter toutes les nations qui ont à cœur le développement de leur empire d'outre-mer.

(1) Le Congo français et l'État indépendant, dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 1er juillet 1898, p. 129.

APPENDICE I

Convention entre l'Empire d'Allemagne et l'Association internationale du Congo (8 novembre 1884)

Art. I. — L'Association internationale du Congo s'engage à ne prélever aucun droit sur les articles ou marchandises importés directement ou en transit dans ses possessions présentes et futures des bassins du Congo et du Niadi-Kwilu, ou dans ses possessions situées au bord de l'Océan Atlantique. Cette franchise s'étend particulièrement aux marchandises et articles de commerce qui sont transportés par les routes établies autour des cataractes du Congo

Art. II. — Les sujets de l'Empire allemand auront le droit de séjourner et de s'établir sur les territoires de l'Association. Ils seront traités sur le même pied que les sujets de la nation la plus favorisée, y compris les habitants du pays, en ce qui concerne la protection de leurs personnes et de leurs biens, le libre exercice de leurs cultes, la revendication et la défense de leurs droits ainsi que par rapport à la navigation, au commerce et à l'industrie.

Spécialement ils auront le droit d'acheter, de vendre et de louer des terres et des édifices situés sur les territoires de l'Association, d'y fonder des maisons de commerce et d'y faire le commerce ou le cabotage sous pavillon allemand.

Art. III. — L'Association s'engage à ne jamais accorder d'avantages, n'importe lesquels, aux sujets d'une autre nation sans que ces avantages soient immédiatement étendus aux sujets allemands.

Art. IV. — En cas de cession du territoire actuel ou futur de l'Association ou d'une partie de ce territoire, les obligations contractées par l'Association envers l'Empire d'Allemagne seront imposées à l'acquéreur. Ces obligations et les droits accordés par l'Association à l'Empire d'Allemagne et à ses sujets resteront en vigueur après toute cession vis-à-vis de chaque nouvel acquéreur.

Art. V. — L'Empire d'Allemagne reconnait le pavillon de l'Association — drapeau bleu avec étoile d'or au centre — comme celui d'un Etat ami.

Art. VI. — L'Empire d'Allemagne est prêt à reconnaître de son côté les frontières du territoire de l'Association et du nouvel Etat à créer, telles qu'elles sont indiquées sur la carte ci-jointe.

Art. VII. — Cette Convention sera ratifiée et les ratifications en seront échangées dans le plus bref délai possible.

Cette Convention entrera en vigueur immédiatement après l'échange des ratifications.

Ainsi fait à Bruxelles, le huit novembre mil huit cent quatre-vingt-quatre.

Signé : Comte de BRANDENBOURG

STRAUCH.

APPENDICE II

Traité anglo-congolais du 12 mai 1894.

Le roi des Belges, souverain de l'Etat indépendant du Congo, ayant reconnu la sphère d'influence britannique, telle qu'elle est déterminée dans l'arrangement anglo-allemand du 1er juillet 1890, la Grande-Bretagne s'engage à donner à bail à Sa Majesté certains territoires situés dans le bassin ouest du Nil aux conditions spécifiées dans les articles suivants :

Art. I. — a) Il est convenu que la sphère d'influence de l'Etat indépendant du Congo sera limitée au Nord de la sphère d'influence allemande dans l'Est africain par une frontière suivant le 30e méridien Est de Greenwich, jusqu'à son intersection avec la crête de partage des eaux du Nil et du Congo et cette crête de partage dans la direction du Nord et du Nord-Ouest.

b) La frontière entre l'Etat indépendant du Congo et la sphère britannique au Nord du Zambèze suivra une ligne allant directement de l'extrémité du cap Akalunga sur le lac Tanganika, situé au point le plus septentrional de la baie de Cameroun, par environ 8°15 de latitude Sud, à la rive droite de la rivière Luapula, au point où cette rivière sort du lac Moëro. La ligne sera ensuite prolongée directement jusqu'à l'embouchure de cette rivière dans le lac, toutefois vers le Sud du lac elle déviera de façon à laisser l'île de Khiva à la Grande-Bretagne. Puis elle suivra le thalweg de la Luapula jusqu'au point où cette rivière sort du lac Bangweolo. Elle suivra ensuite, dans la direction du Sud, le méridien de longitude passant par ce point, jusqu'à la frontière portugaise.

Art. II. — La Grande-Bretagne donne à bail à Sa Majesté le roi Léopold II, souverain de l'Etat indépendant du Congo, les territoires ci-après déterminés pour être occupés et administrés par lui, aux conditions et pour la période de temps ci-après stipulées. — Ces territoires seront limités par une ligne partant d'un point situé à la rive occidentale du lac Albert, immédiatement au sud de Mahagi, et allant jusqu'au point le plus rapproché de la frontière définie au paragraphe a) de l'article précédent. Cette ligne suivra ensuite la crête de partage des eaux du Congo et du Nil jusqu'au 15e méridien Est de Greenwich et ce méridien jusqu'à son intersection avec le 10e parallèle Nord : puis elle longera ce parallèle directement vers un point à déterminer au Nord de Fashoda. Elle suivra ensuite le thalweg du Nil dans la direction du Sud jusqu'au lac Albert et la rive occidentale de ce lac jusqu'au point indiqué ci-dessus au Sud de Mahagi. Ce bail restera en vigueur pendant la durée du règne de Sa Majesté Léopold II, souverain de l'Etat indépendant du Congo. Toutefois à l'expiration du règne de Sa Majesté il restera en vigueur de plein droit en ce qui concerne toute la partie des territoires mentionnés plus haut, situés à l'Ouest du 30e méridien de Greenwich, ainsi qu'à une bande de 25 kilomètres d'étendue en largeur, à déterminer de commun accord, se prolongeant de la crête de partage des eaux du Nil et du Congo jusqu'à la zone occidentale du lac Albert et comprenant le port de Mahagi. Ce bail prolongé

restera en vigueur aussi longtemps que les territoires du Congo resteront, comme Etat indépendant ou comme colonie belge, sous la souveraineté de Sa Majesté et des successeurs de Sa Majesté. Pendant toute la durée du bail, il sera fait usage d'un pavillon spécial dans les territoires donnés à bail.

Art. III. — L'Etat indépendant du Congo donne à bail à la Grande-Bretagne, pour être administrée, lorsqu'elle l'occupera, sous les conditions et pour la période ci-après déterminée, une bande de terre d'une étendue de 25 kilomètres en largeur, se prolongeant du port le plus septentrional du lac Tanganika, lequel port est compris dans la bande, jusqu'au point le plus méridional du lac Albert-Edouard. Ce bail aura la même durée que celui qui s'applique aux territoires situés à l'Ouest du 30e méridien est de Greenwich.

Art. IV. — Sa Majesté le roi Léopold II, souverain de l'Etat indépendant du Congo, reconnaît qu'il n'a d'autres droits politiques dans les territoires qui lui sont cédés à bail dans le bassin du Nil qu'en conformité du présent arrangement. De même la Grande-Bretagne reconnaît qu'elle n'a et ne cherche à acquérir d'autres droits politiques dans la bande de territoire qui lui est concédée à bail entre le lac Tanganika et le lac Albert-Edouard qu'en conformité du présent arrangement.

Art. V. — L'Etat indépendant du Congo autorise la construction à travers ses territoires par la Grande-Bretagne ou par une Compagnie dûment autorisée par le gouvernement anglais d'une ligne télégraphique reliant les territoires anglais de l'Afrique du sud à la sphère d'influence anglaise du Nil. Le gouvernement de l'Etat du Congo aura toute facilité pour relier cette ligne à son propre système télégraphique. Cette autorisation ne confère ni à la Grande-Bretagne, ni à aucune Compagnie, personne ou personnes, déléguées aux fins de construire la ligne télégraphique, aucuns droits de police ou d'administration dans le territoire de l'Etat du Congo.

Art. VI. — Dans les territoires donnés à bail par le présent arrangement, les nationaux de chacune des parties contractantes jouiront réciproquement des droits et immunités des nationaux de l'autre partie et ne seront soumis à aucun traitement différenciel.

Convention franco-congolaise du 14 août 1894

Les soussignés Gabriel Hanotaux, ministre des affaires étrangères de la République française, etc., et Jacques Hausmann, directeur des affaires politiques et commerciales au ministère des Colonies, etc., Joseph Devolder, ancien ministre de la Justice et ancien ministre de l'Interieur et de l'Instruction publique de Sa Majesté le roi des Belges, vice-président du Conseil supérieur de l'Etat indépendant du Congo, etc., et le baron Constant Goffinet, chevalier de l'ordre de Léopold de Belgique, chevalier de l'ordre de la Légion d'honneur, etc, plénipotentiaires de la République française et de l'Etat indépendant du Congo, délégués à l'effet de préparer un accord relatif à la délimitation des possessions respectives des deux Etats et de regler les autres questions pendantes entre eux, sont convenus des dispositions suivantes :

Art. I. — La frontière entre l'Etat Indépendant du Congo et la colonie du Congo français, après avoir suivi le thalweg de l'Oubangui jusqu'au confluent

du M' Bomou et du Ouellé; sera constituée ainsi qu'il suit : 1.) le thalweg du M' Bomou jusqu'à sa source; 2.) une ligne droite rejoignant la crête de partage des eaux entre les bassins du Congo et du Nil. A partir de ce point la frontière de l'Etat indépendant est constituée par ladite crête de partage jusqu'à son intersection avec le 30e degré de longitude Est Greenwich (27°40' Paris).

Art. II. — Il est entendu que la France exercera, dans des conditions qui seront déterminées par un arrangement spécial, le droit de police sur le cours du M' Bomou, avec un droit de suite sur la rive gauche. Ce droit de police ne pourra s'exercer sur la rive gauche qu'exclusivement le long de la rivière, en cas de flagrant délit, et autant que la poursuite par les agents français serait indispensable pour amener l'arrestation des auteurs d'infractions commises sur le territoire français ou sur les eaux de la rivière. Elle aura, au besoin, un droit de passage sur la rive gauche, pour assurer ses communications le long de la rivière.

Art. III. — Les postes établis par l'Etat indépendant au nord de la frontière stipulée par le présent arrangement seront remis aux agents accrédités de l'autorité française, au fur et à mesure que ceux-ci se présenteront sur les lieux. Des instructions à cet effet seront concertées immédiatement entre les deux gouvernements et seront adressées à leurs agents respectifs.

Art. IV. — L'Etat indépendant s'engage à renoncer à toute occupation et à n'exercer, à l'avenir, aucune action politique d'aucune sorte à l'Ouest et au Nord d'une ligne Ainsi déterminée : le 30e de longitude est de Greenwich (27°40' Paris) à partir de son intersection avec la crête de partage des eaux des bassins du Congo et du Nil jusqu'au point où ce méridien rencontre le parallèle 5°30, puis ce parallèle jusqu'au Nil.

Art. V. — Le présent arrangement sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Paris dans le délai de trois mois ou plus tôt, si faire se peut.

Art. IV. — En foi de quoi les plénipotentiaires ont dressé le présent arrangement et y ont apposé leurs signatures.

Fait à Paris, en double exemplaire, le 14 août 1894.

TABLE DES MATIÈRES




Hoover Institution Library
3 6105 081 721 453

